



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202100017008385

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO:

DESPACHO Nº 1659/2021 - GAB

EMENTA: 1. CONSULTA. 2. DIREITO ADMINISTRATIVO. 3. (IM)POSSIBILIDADE DE RECEBIMENTO DE “PATROCÍNIOS” PROVENIENTES DO SETOR PRIVADO PARA REALIZAÇÃO DE EVENTOS DE ESPORTE E LAZER NO INTERIOR DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO GOIANAS, SEM REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS. 4. INADEQUAÇÃO, DE ANTEMÃO (*PRIMA FACIE*), DE AJUSTE CONVENIAIS COM FUNDAMENTO NA LEI FEDERAL Nº 8.666/1993 E LEI ESTADUAL Nº 17.928/2012 PARA ESSA FINALIDADE, A NÃO SER EM HIPÓTESES EXCEPCIONAIS DELINEADAS NO DESPACHO Nº 475/2020-GAB. 5. SOLUÇÃO ALTERNATIVA CONSISTENTE NA UTILIZAÇÃO DE AJUSTES CONTRATUAIS DE PATROCÍNIO, DOAÇÃO OU COMODATO, ESTES ÚLTIMOS NOS TERMOS DO DECRETO ESTADUAL Nº 9.485/19. 6. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE CHAMAMENTO PÚBLICO. 7. ELEIÇÃO COMO DESPACHO REFERENCIAL PARA OS FINS DA PORTARIA N. 170/2020-GAB/PGE.

1. Tratam os presentes autos de consulta formulada pela Superintendência de Unidades de Conservação e Regularização Ambiental - SEMAD por meio do Despacho nº 1084/2021 (000022806686) que versa, em suma, sobre a possibilidade de patrocínio privado, sem transferência direta de recursos ao Estado, em eventos de esporte e lazer em unidades de conservação estaduais.

2. Instada a se manifestar, a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável exarou o **Parecer PROCSET nº 144/2021** (000022830049), sustentando a possibilidade da pretendida parceria com entidade privada ressalvando que, por se tratar de ajuste no qual há convergência de interesses, restaria afastada a forma contratual e, com efeito, o instrumento adequado para formalizar o ajuste seria o convênio *lato sensu*, nos termos do art. 116 da Lei 8.666/93 conjuntamente com o disposto no art. 2º, III da Lei Estadual nº 17.928/2012.

3. Na esteira do art. 7º da Portaria nº 127/2018-GAB/PGE c/c o parágrafo Primeiro do art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE, o sobredito parecer foi submetido à apreciação do Gabinete desta Casa.

4. Em síntese, é o relatório. À manifestação.

5. Preliminarmente, convém registrar que o contexto fático delineado no **Despacho nº 1084/2021 – SUCRA** (000022806686), itens 3 e 4, é sobremaneira impreciso e não desce minimamente a um nível de detalhamento que permita outra compreensão que não a seguinte: a Superintendência de Unidades de Conservação e Regularização Ambiental da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável pretende viabilizar, por meio de convênio, a realização de eventos de esporte e lazer às expensas, no todo ou em parte, do setor privado com bens, equipamentos ou serviços sem que haja, contudo, transferência de recursos diretamente à Administração e tampouco contrapartida financeira por parte desta.

6. Sobre a matéria de fundo, interessa ressaltar que esta Casa já se manifestou no **Despacho nº 475/2020-GAB** (000016302772) no sentido de que, em tese, é possível a celebração de ajustes de natureza convencional entre os órgãos da administração pública estadual e entidades privadas que tenham fins lucrativos, desde que:

- i) não envolvam investimentos e repasses financeiros, tampouco, a persecução de lucratividade;
- ii) seja realizado procedimento de Chamamento Público, ou então apresentada justificativa robusta para a não realização de Chamamento Público onde se evidencia a inexistência de outras empresas que possam executar o instrumento;
- iii) justificativa acerca da convergência de interesses entre os partícipes (interesse eminentemente público);
- vi) atendimento das providências contidas no art. 60, § 3º, da Lei Estadual nº 17.928/2012; e
- v) seja elaborado a aprovado pela autoridade competente o correspondente Plano de Trabalho.

7. Nesse passo, para que seja viável a modalidade de convênio nos moldes aventados pelo opinativo em apreço, necessita-se de clara demonstração da caracterização do objetivo comum entre as partes. No entanto, ao menos de antemão, não se verifica pelo teor da instrução dos autos a convergência de interesses entre as partes, de modo que sua ausência impediria a devida subsunção legal à instrumentalização da avença almejada via convênio.

8. Convergindo com essa percepção, cita-se orientação veiculada pela Consultoria Zênite² sob o título “**CONTRATO - PATROCÍNIO - CONFIGURAÇÃO - PROCEDIMENTO PRÉVIO - CAUTELAS**”:

“Demonstrada a finalidade pública que se pretende atender [*com o contrato de patrocínio*], caberá à Administração se atentar ao procedimento a ser adotado para promover a concessão propriamente dita do patrocínio, o que requer a identificação da natureza jurídica da relação a ser estabelecida pela Administração patrocinadora.

Aqui, interessa pontuar que **as ações envolvendo patrocínio usualmente não apresentam características de parcerias para fins de submissão à Lei nº 13.019/14. Isso porque, no mais das vezes, patrocinado e patrocinador não conjugam esforços para viabilizar o evento: o patrocinador se limita a repassar os recursos financeiros para que o patrocinado realize o evento mediante a contrapartida de divulgar a marca do patrocinador, o que pode envolver também (e não exclusivamente) a disponibilização de espaço para instalação de stands; não há participação do patrocinador na delimitação dos contornos do evento.**

Válido recordar as peculiaridades que caracterizam um convênio, quais sejam: (a) é preciso que haja interesses comuns entre os partícipes, uma vez que é a existência da pretensão quanto à consecução de finalidades públicas coincidentes que justifica a formação do convênio; (b) devem ser estabelecidas contrapartidas a serem cumpridas pelos convenentes, estritamente necessárias e relacionadas ao atendimento das finalidades públicas comuns, sem que haja a previsão de qualquer espécie de contraprestação pela execução das parcelas assumidas.

Aqui, é importante compreender que a definição de contraprestação descaracteriza o convênio, sendo que essa parcela não diz respeito, necessariamente, a valores despendidos pela outra parte, podendo envolver um resultado economicamente favorável e que transcende a finalidade buscada com a prestação definida.

Sobre esse aspecto, válidas são as lições de Renato Geraldo Mendes:

‘(...) Como se vê, no convênio não há que se falar em prestação e contraprestação, mas em união de esforços. **Desconfigura o convênio a obtenção, por uma das partes, de vantagem que exceda o limite do interesse na execução do objeto.** Nesse caso, não será hipótese de convênio, mas de contrato, obrigatoriamente precedido de licitação, salvo se for o caso de dispensa ou inexigência, nos termos da Lei (art. 2º). A obtenção de vantagem econômica, ainda que indireta, desnatura o convênio, exigindo, em regra, a realização de certame licitatório. Sempre que a operação envolver uma contraprestação, não necessariamente em espécie, podendo até resultar em um benefício ou uma vantagem, estaremos diante de um contrato e não de um convênio.’

Diante disso, pode-se dizer que, nos convênios, a definição do valor repassado pela Administração não detém caráter remuneratório para o outro partícipe, uma vez que a sua finalidade é viabilizar a execução do objeto de interesse comum e não proporcionar uma vantagem econômica. Por essa razão, nos convênios o que se busca é a delineação de uma ‘parceria’ em que os partícipes se reúnem para dividir a responsabilidade pelos encargos necessários para o fim de viabilizar o objetivo mútuo.

[...]

Em verdade, a Administração promove o patrocínio em evento condizente com as suas finalidades institucionais com o intuito de promover a sua marca; por sua vez, o patrocinado confere à Administração a possibilidade de expor e vincular sua marca ao evento mediante o pagamento de um determinado valor.

Vê-se assim, que **se trata de uma relação tipicamente contratual**, de modo que não há que se falar em aplicação da Lei nº 13.019/14.”

9. Consigne-se que para configuração do patrocínio propriamente dito é necessária a efetivação de repasse financeiro à Administração, sendo que, não havendo a mencionada transferência, descaracterizada fica a hipótese de patrocínio. Conquanto o patrocínio consista em contrato atípico, a doutrina especializada¹ define-o como um investimento, mediante transferência de recursos financeiros voltados ao fortalecimento da marca do patrocinador:

“O patrocínio está relacionado a um **investimento comercial, com aporte de recursos financeiros. Esse fato o descaracteriza, portanto, do caráter de doação e até mesmo apoio**, como muitas vezes é tratado, equivocadamente, tanto no meio profissional quanto em algumas literaturas.

O patrocínio, pelo seu grau de propriedade, não deve ser entendido como o fornecimento de qualquer tipo de recursos oferecido por uma empresa. Essa conotação o desqualifica em razão de sua natureza e sua importância perante os objetivos que lhes são imputados como ferramenta de comunicação de marketing estando, portanto, em posição superior às condições e significações das formas de apoio/colaboração, doação, permuta e outros. (...)

Do ponto de vista do promotor/evento, o patrocínio, ou seja, o investimento, quase sempre significa uma parcela potencial e importante da fonte de renda. Na lógica, é essa premissa que fato, desperta e caracteriza a parceria entre a empresa patrocinadora e organizadora do evento. Por outro lado, como toda estratégia de investimento, a organização almeja alcançar um retorno através do patrocínio. **Nesse caso, o objetivo maior está focado no fortalecimento da imagem da sua marca, que de alguma maneira se converterá em benefícios mercadológicos - aumento de vendas, fidelização por parte do cliente e conquista de novos mercados.**

Para isso, toda ação de patrocínio deve ser planejada. Considera-se o público-alvo a ser atingido por meio de um evento, bem como as atividades de interação entre esse público (clientes atuais, potenciais e demais parceiros), o produto e a marca do patrocinador”.

10. Nesse sentido, por exemplo, o Decreto estadual n. 9.772, de 28 de dezembro de 2020, que dispõe sobre a “*instituição do Selo Juntos pelo Araguaia a ser concedido aos projetos de recuperação de áreas degradadas e recomposição de vegetação nativa na área de abrangência do programa que leva o mesmo nome*”, e cujos arts. 2º e 3º estabelecem que:

“Art. 2º O Selo Juntos pelo Araguaia será concedido nas seguintes modalidades:

I – **Selo de Patrocinador**: a instituições ou pessoas físicas que **efetivarem patrocínio financeiro à execução de projetos** a que se refere o caput do art. 1º, seja por meio de doação ou financiamento, sem vínculo com o cumprimento de obrigações legais;

[...]

Art. 3º O Selo de Patrocinador será concedido nas categorias diamante, ouro, prata e bronze, com os seguintes critérios:

I – Selo Diamante: valores de patrocínio **superiores a R\$ 15.000.001,00** (quinze milhões e um real);

II – Selo Ouro: valores de patrocínio entre **R\$ 10.000.001,00** (dez milhões e um real) e **R\$ 15.000.000,00** (quinze milhões de reais);

III – Selo Prata: valores de patrocínio entre **R\$ 5.000.001,00** (cinco milhões e um real) e **R\$ 10.000.000,00** (dez milhões de reais); e

IV – Selo Bronze: valores de patrocínio **abaixo de R\$ 5.000.000,00** (cinco milhões de reais).”

11. Não por outra razão o Decreto estadual n. 9.737, de 27 de outubro de 2020, que “*estabelece medidas de racionalização de gastos com pessoal e outras despesas correntes e de capital, na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e nas empresas estatais dependentes*”, impõe a seguinte restrição ao Poder Público quando este figurar na condição de patrocinador:

Art. 6º **Ficam suspensas as despesas com:**

[...]

II – **patrocínio**, apoio, colaboração e/ou participação em feira, exposição, festival, congresso e outros eventos de qualquer natureza [...].

12. Por outro lado, a **doação gratuita de bens e serviços ou o comodato despontam com uma alternativa intermediária**, por viabilizar a interação público-privada sem o aporte direto de recursos financeiros do setor privado, mas apenas indireto, e ainda permitir que o Poder Público, sem atrair para si algum ônus ou encargo, insira o nome do doador ou do comodante, pessoa física ou jurídica, no objeto doado, dado em comodato ou em material de divulgação do evento ou projeto. Em abono a essa compreensão, confira-se o teor do Decreto estadual nº 9.485/19:

Art. 1º Ficam autorizados aos órgãos integrantes da administração direta e às entidades da administração indireta do Poder Executivo Estadual, o recebimento de bens e serviços em doação ou, quando cabível, comodato, bem como o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada, objetivando viabilizar projetos relacionados com os vários setores de suas áreas de atuação, obedecidos os parâmetros legais.

Art. 2º Todos aqueles que pretenderem realizar doação de bens móveis e serviços, sem encargo ou ônus, para a administração pública, ou contrato de comodato, poderão fazê-lo diretamente nas Secretarias de Estado ou nos entes integrantes da administração indireta, aos

quais competirão a análise jurídica da proposta e a lavratura de termo próprio.

(...)

§ 2º O Poder Público fica autorizado a inserir o nome do doador ou do comodante, pessoa física ou jurídica, no objeto doado, dado em comodato ou em material de divulgação do evento ou projeto, obedecidas as restrições legais aplicáveis ao caso concreto, em especial no que diz respeito ao uso de bens públicos e à proteção da paisagem urbana.

(..)

Art. 5º Os projetos oficiais serão objeto de chamamento pelas Secretarias de Estado e pelos órgãos de direção das entidades da administração indireta, visando despertar interesse de parcerias para eventos específicos, no âmbito de suas competências.

Art. 6º As parcerias serão formalizadas por tempo determinado, em consonância com os princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa.

(...)

Art. 8º São vedadas as parcerias com pessoas físicas ou jurídicas em débito fiscal com as Fazendas Estadual, Municipal e Federal, bem como com o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

13. Nesta senda, uma vez que aparentemente a avença teria como premissa uma contraposição de interesses, o ajuste em voga seria possível por meio de contrato, doação ou comodato, a depender da forma com que a parceria será ultimada.

14. Outrossim, conforme bem pontuado pela peça opinativa, é imperioso à juridicidade que as ações da administração pública se coadunem também com princípios administrativos, art. 6º supra, o que impõe que os ajustes, ainda que desprovidos de repasses financeiros, sejam precedidos de procedimentos que garantam a ampla participação em igualdade de condições a todos que desejarem estabelecer vínculo com o ente público. Salvaguardando estes interesses, o regramento supracitado impõe a realização de chamamento público e análise da proposta antecedendo a lavratura do eventual termo próprio de doação ou comodato.

15. Ante o exposto, **acolho parcialmente o Parecer PROCSET nº 144/2021(000022830049)** para, ressaltando a opinião externada em seu item 2.4³, firmar a compreensão de ser inadequado, em primeira análise (*prima facie*), a utilização de ajuste conveniente com a finalidade de instrumentalizar o “patrocínio” do setor privado - sem transferência direta de recursos à Administração - para eventos de esporte e lazer em unidades de conservação estaduais, a não ser que, no caso concreto, sejam superadas as condicionantes pontuadas no item 6 deste Despacho. Como solução alternativa, revela-se formalmente apropriado que o ajuste delineado pelo consulente seja instrumentalizado por meio de vínculos contratuais, a exemplo do contrato de patrocínio, termo de comodato ou doação, estes últimos nos moldes do Decreto Estadual nº 9.485/2019 e desde que precedidos, em regra, por chamamento público.

16. Orientada a matéria restituam-se os autos à **Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, via Procuradoria Setorial**, para ciência e providências ulteriores. Antes, porém, cientifiquem-se do teor da orientação referencial, instruída com o **Despacho nº 475/2020-GAB (000016302772)** desta Casa (que integra as razões do presente despacho), as Chefias da Procuradoria Judicial, das Procuradorias Regionais e Procuradorias Setoriais que devem se encarregar de cientificar os titulares das respectivas pastas, e por último ao CEJUR (para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria n. 127/2018 GAB).

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

[1] ZAN, Rosana Casagrande A. Patrocínio a Eventos (A sinergia da comunicação integrada de marketing), Difusão Editora, 2011.

[2] Disponível em: <https://www.zenitefacil.com.br/pesquisaDocumento?task=GET_DOCUMENTO&idDocumento=40C64130-20AF-4E9A-BFFB-8F2F09A58848&idAba=4&termoPesquisa=PATROCÍNIO&termosCorrelatos=true&visaoEstendida=false&palavraContexto=AMPLO&expressao=true&termoURL=true>

[3] “2.4. Assim, in casu, a pretensa parceria almejará a consecução de objetivos comuns, não havendo contraposição de interesses, como se exige na formalização de um contrato. Nesse sentido, faz-se possível a formalização de instrumentos de natureza conveniente, em sua aceção ampla. [...]”

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS, do (a) PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, ao(s) 07 dia(s) do mês de outubro de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 13/10/2021, às 19:06, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000024283105** e o código CRC **7FE03C32**.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER - Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - .



Referência: Processo nº 202100017008385



SEI 000024283105