XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

MARCUS FIRMINO SANTIAGO

ANDRE LIPP PINTO BASTO LUPI

Copyright © 2018 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof.
Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Marcus Firmino Santiago; Andre Lipp Pinto Basto Lupi. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN:
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil
http://unisinos.br/novocampuspoa/

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

As TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO, tema do presente Grupo de Trabalho, têm sido intensas e extremamente relevantes e abrangentes. Diferentes aspectos da vida social são afetados, diariamente, por intensas ondas renovatórias que lançam dúvidas sobre a qualidade e mesmo a capacidade dos sistemas regulatórios estatais tradicionais.

O XXVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado entre os dias 14 e 16 de novembro de 2018 na cidade de Porto Alegre, abriu espaço, mais uma vez, para intensos debates sobre estes temas, em um Grupo de Trabalho que contou com a presença de 25 pesquisadores, oriundos de quase todas as regiões brasileiras (estiveram representados os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Ceará, Paraíba, Paraná e Rio Grande do Sul, além de Brasília, em um total de 18 PPGDs).

A quantidade de artigos, todos submetidos previamente a avaliação cega, permitiu desenhar um panorama horizontal e abrangente acerca dos mais diversos temas concernentes ao universo das relações econômico-sociais. Ao mesmo tempo, primaram pela verticalidade, oferecendo análises profundas e reflexões acuradas que certamente permitirão aos leitores compreender as diferentes nuances que permeiam esta seara.

Nesta coletânea são encontrados textos que tratam de questões conceituais, como a importância da ação privada em complementação à atividade estatal e os riscos decorrentes da ausência de regulação específica; o problema da caracterização do ser humano como um ser consumidor, cuja exclusão do mercado implica a retirada de seu status de cidadania; ou a discussão sobre como incorporar um padrão global de governança de forma adequada à realidade nacional, com respeito às decisões soberanas de cada país. Também foi enfrentado o debate sobre a fragilidade do direito privado ante a despersonalização e a desterritorialização, realidade que fortalece os mercados e dificulta ao Direito o cumprimento de seu papel tradicional. Em linha semelhante, a preocupação com a mercantilização dos Direitos Humanos justificou a proposta de uma base jurídica mínima capaz de funcionar

como balizamento para que os agentes privados se autorregulem. Por fim, encontra-se um resgate histórico dos modelos econômicos predominantes no Século XX, estudo sempre relevante e necessário para que se compreenda a realidade presente.

Temas mais específicos ligados a questões regulatórias também são encontrados. A distribuição de gás canalizado deu ensejo a interessante debate quanto aos modelos de interpretação constitucional, na busca por redefinir a divisão de competências entre os entes federativos. Assunto semelhante suscitou outro debate, quanto às regras sobre compartilhamento de infraestrutura essencial, de modo a assegurar ampla concorrência e acesso a bens e serviços. O equilíbrio entre proteção à propriedade e seus fins sociais foi discutido à luz da celeuma que envolve a quebra de patentes de medicamentos. Já a sanidade financeira de sistemas de previdência foi o mote que justificou profícua discussão acerca dos mecanismos de governança.

Mídia e direito digital na sociedade da informação são temas que abrem margem a diferentes reflexões e de fato, foram contemplados por 5 artigos. A falta de controle sobre o 'big data' e o impacto no sigilo fiscal; o tratamento jurídico conferido às 'Startups' e o problema decorrente da tributação dos aportes de capital feitos pelos 'investidores anjo'; as possibilidades de regulação da atuação da mídia, em um estudo comparado com a legislação australiana; a ausência de regulação específica sobre os domínios virtuais pertencentes ao Brasil (o 'country top level domain'); e a questão das 'fake news' e o desafio de se pensar um modelo regulatório capaz de conter sua proliferação.

Fruto da revolução digital em curso, os aplicativos de transporte foram objeto de 3 estudos, que lançaram luzes sobre temas como os novos modelos de trabalho que surgiram e que seguem sem tratamento legislativo específico; a necessidade de pensar o modelo regulatório aplicável à luz de vetores interpretativos constitucionais; e os desafios para tornar o Direito efetivo no ambiente digital.

Relações econômicas e o direito regulatório possuem conexões evidentes com diferentes campos do saber jurídico e extrajurídico. Tendo isto em mente, 7 estudos trouxeram análises transdisciplinares de grande valor. A necessidade de estudos e reflexões sobre os potenciais impactos decorrentes de novas normas jurídicas, especialmente aquelas que interferem de modo tão amplo nos campos social e econômico; a busca por uma conexão entre os modelos regulatórios e as expectativas sociais, a demandar cuidado quanto aos potenciais impactos decorrentes da adoção de novos marcos regulatórios; a responsabilidade civil do Estado por intervenção no domínio econômico, inclusive em vista de atos lícitos; a tributação como instrumento regulatório, indutor ou inibidor de comportamentos sociais; a responsabilidade

social das empresas e o tratamento do tema no âmbito da Organização dos Estados Americanos - OEA; e o uso do Poder Judiciário como uma instância por meio da qual é possível viabilizar a participação popular no processo de atuação das agências reguladoras, levando a elas demandas individuais e coletivas. Enfim, probidade administrativa e desenvolvimento sustentável foram conectados em uma proposta para inserir este elemento no rol a ser valorado a fim de definir parâmetros de conduta para a Administração Pública.

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago - PPGD Centro Universitário do Distrito Federal - UDF /

Prof. Dr. André Lipp Pinto Basto Lupi - UNICURITIBA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

REGULAÇÃO E CONTROLE DOS PATROCÍNIOS PRIVADOS AO PODER PÚBLICO: ANÁLISE A PARTIR DO CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL

REGULATION AND CONTROL OF PRIVATE SPONSORSHIPS TO PUBLIC POWER: ANALYSIS BASED ON THE CONCEPT OF CONSENSUAL PUBLIC ADMINISTRATION

Valéria Martins Oliveira [1]
Francielle Calegari de Souza [2]

Resumo

A regulação e o controle dos patrocínios privados concedidos a eventos e projetos públicos é o tema do presente artigo que tem como objetivo delimitar qual a legislação a ser aplicada na elaboração dos contratos de patrocínio, identificar se existem e quais seriam os limites definidos para a concessão do mesmo, bem como propor uma forma de realização deste contrato compatível ao modelo consensual de administração pública, inserida num contexto de Estado em rede e governança pública. A elaboração do artigo utilizou-se do método lógico-dedutivo, baseando-se em pesquisa bibliográfica e análise legislativa, fundamentada nos problemas destacados e nos seus desdobramentos.

Palavras-chave: Patrocínios privados, Projetos públicos, Regulação, Controle, Administração consensual

Abstract/Resumen/Résumé

Regulation and control of private sponsorship granted to public events and projects is the subject of this article, whose purpose is to define the legislation to be applied in the elaboration of sponsorship contracts, to identify if there are and what the limits would be defined for the concession as well as to propose an implementation of this contract compatible with the consensus model of public administration, inserted in a context of networked state and public governance. The elaboration of the article was based on the logical-deductive method, based on bibliographical research and legislative analysis, based on the outstanding problems.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Private sponsorship, Public projets, Regulation, Control, Consensual administration

---

[1] Aluna especial do Programa de Doutorado em Direito da Unimar; coordenadora do curso de Direito da Faculdade Positivo Londrina

[2] Aluna especial do Programa de Doutorado em Direito da Unimar; professora do curso de Direito da Faculdade Positivo Londrina e da UNIFIL

INTRODUÇÃO

Em tempos de crise e carência de investimentos públicos nas mais diversas áreas, salutar a discussão sobre a possibilidade ou mesmo necessidade da participação privada nas ações de iniciativa da administração pública.

Trata-se de um debate necessário e teórico a respeito desta possibilidade, ou seja, da possibilidade de empresas privadas, sociedades organizadas com o objetivo de obtenção do lucro, patrocinarem eventos promovidos pela administração pública em qualquer esfera, seja federal, estadual ou municipal.

A necessidade se pauta pelo fato de que, a princípio, uma iniciativa desta natureza, aparentando uma atitude de civismo, voltada para o exercício de legítima cidadania e participação de integrantes da sociedade civil na vida pública, por outro lado, pode ocultar interesses diversos, em possível conflito com o interesse público primário, e conflitar com os princípios expressos na Constituição Federal, em destaque, aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade.

É induvidoso e perene, pública e notória, a dificuldade de que os governos têm na implementação de suas políticas públicas, principalmente aquelas voltadas para as áreas mais sensíveis da população, quais sejam, saúde e educação, entre tantas outras, não menos importantes, como segurança pública, moradia, assistência social e transportes públicos, não olvidando investimentos em ampla infraestrutura e urbanização, quanto mais em realizar eventos tradicionais como comemorações, festivais e feiras gerais.

Em decorrência dos limites orçamentários, impostos pela própria Constituição Federal e legislação afim, com a limitação de gastos públicos e criação de despesas, o chefe do executivo, em especial, prefeitos, tem se valido de parcerias com empresas privadas para patrocínio em ações e eventos promovidos pelos entes estatais.

As formas são as mais diversas, existindo iniciativas que vão desde a simples doação pecuniária pontual para festas tradicionais, a exemplo de comemoração de padroeiros das cidades, restauração de locais públicos e obras artísticas, até parcerias de maior prazo, como a adoção de espaços públicos com o intuito de preservação e cuidado, tendo como contrapartida publicidade no local. Muitos são muitos programas constantes com as mais diversas denominações como “amigos da praça”, “cidadania sempre”, entre tantos.

Algumas questões colocam-se neste debate: Quais os mecanismos de controle destas ações? Não deveriam obedecer aos ditames legais, ou mesmo haver legislação específica para estas possibilidades? Quais seriam os critérios objetivos que deveriam ser seguidos, caso

existam mais de uma empresa privada interessada em conceder estes patrocínios? Qual o melhor modelo de gestão estatal para implementação eficaz dos patrocínios privados?

O principal objetivo do presente estudo é levantar uma discussão sobre os impactos que esta espécie de investimento do setor privado na esfera pública pode gerar, bem como suas consequências e viabilidade, mencionando ainda quais benefícios esta prática pode gerar, bem como as intenções presentes nesta relação.

Para tanto, partir-se-á da identificação da natureza jurídica do instituto e da contextualização da adequação de sua utilização na sociedade brasileira, tendo em vista a escassez dos recursos estatais, especificamente, em áreas naturalmente beneficiadas, como educação, cultura, patrimônio artístico, meio ambiente e inovação tecnológica.

Pretende-se discutir o papel norteador dos princípios constitucionais que regem a administração pública para a elaboração dos contratos de patrocínio e sua regulação pela Lei de Licitações e pelo Estatuto Jurídico da Empresa Pública, Sociedade de Economia Mista e suas subsidiárias, bem como por leis estaduais e municipais específicas.

Finalmente, propor-se-á que os patrocínios privados concedidos a eventos ou projeto públicos sejam concedidos em um novo paradigma de gestão pública, denominada de Administração Pública Consensual, inserida num contexto de Estado em rede e governança pública e instrumentalizados por meio da contratualização administrativa.

A elaboração do artigo utilizar-se-á do método lógico-dedutivo, baseando-se em pesquisa bibliográfica e análise legislativa, fundamentada nos problemas destacados e nos seus desdobramentos.

I PATROCÍNIOS PRIVADOS AO PODER PÚBLICO: natureza jurídica e contextualização

O patrocínio tem natureza jurídica de negócio bilateral atípico, já que inexiste uma moldura delineada em lei para sua contratação, em razão da autonomia da vontade dos sujeitos na consecução de finalidades lícitas.

A parte denominada patrocinada se obriga a veicular a marca da outra parte, denominada patrocinadora, em determinado evento ou projeto que se encarregará de promover para atender os objetivos culturais, esportivos, educacionais, sociais ou de inovação tecnológica.

Importante ressaltar que nas últimas décadas houve significativo aumento no Brasil do envolvimento do setor privado na esfera pública, no que se refere propriamente aos incentivos ofertados por este setor.

O papel do Estado e sua intervenção na economia há de ser revisitado, já que o modelo atual de Estado traz em sua estrutura morosidade e orçamento limitado, em contrapartida, possui uma Constituição que garante aos cidadãos uma gama de direitos que não consegue ser cumprida, fazendo com que esta substituição de providências tomadas pelo setor privado seja sobretudo mais eficiente.

A globalização traz espaço para mudanças na relação tradicional que o Estado sempre possuiu com a sociedade, trazendo um debate importante sobre a redefinição do Estado que hoje, não consegue garantir de maneira eficiente as demandas a ele dirigidas.

Atualmente se fala em estímulos para parcerias com entidades privadas, participando mais efetivamente da gestão do sistema público, podendo ser uma espécie de política viável para otimização de recursos e melhor qualidade na prestação de serviços que via de regra deveriam ser oferecidos pelo governo.

O setor empresarial é a classe social diretamente convocada e visada, gerando a possibilidade de trazer maior eficiência e qualidade aos setores deficientes os tornando mais produtivos.

Contudo, diante do atual cenário, surgem divergências no que se refere ao patrocínio do setor privado no campo do domínio público. Há quem defenda que a empresa é resultado de processo social, portanto está inserida na sociedade, e que inclusive é responsável pelos impactos que causam na comunidade e no meio ambiente, sendo o gatilho para o desenvolvimento social, em contrapartida, existe ainda quem afirme que a o objetivo principal do setor privado é a obtenção de lucro, portanto qualquer ação oriunda de tal setor seria o resultado disto.

Nota-se que a grande questão envolta nas referidas práticas, gravita no sentido de que as mesmas não estariam contribuindo para uma espécie de “troca de favor’ entre o setor privado e o Estado, aumentando assim as facilidades para obtenção de vantagem indevida do privado, uma vez que não seria possível que mais tarde as empresas cobrariam a conta por tal ato?

Por se tratar de uma prática que vem ganhando força nos últimos anos, o Direito ainda não foi capaz de trazer uma legislação geral e completamente eficiente, que consiga coibir o desvio de função contratual e evite a prática de corrupção.

Em contrapartida, o setor privado tem se mostrado preocupado com este tipo de “investimento”, uma vez que a sociedade está evoluindo no que se refere a empresas

socialmente responsáveis que se enquadra na sociedade e se vê como parte dela, aumentando desta forma seu “marketing social”.

O grande impasse consiste em saber se esta questão do marketing que as empresas adquirem com esta prática é suficiente ou se esperariam algum retorno maior por parte do Estado.

Quanto aos motivos que movem as empresas a aceitarem este tipo de parceria, porém não assumidos explicitamente, seria a divulgação de sua imagem social. Sendo que a melhor forma de obter um retorno considerável é preservar um bom relacionamento com a sociedade, ou seja, tornar público um ato de “responsabilidade social”.

II PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Parte-se a delinear o cabedal legislativo constitucional e infraconstitucional atinente ao tema, que não pode imiscuir-se da observação aos princípios constitucionais que regem a administração pública nos contratos de patrocínio, mormente o da legalidade e o da impessoalidade, os quais se destaca, além da legislação infraconstitucional.

Em primeira análise, verifica-se a necessidade da existência de autorização legal em sentido estrito, para fins de regulamentação da matéria, já que inexistente norma de caráter geral.

O Princípio da Legalidade, na condição de postulado básico dos Estados de Direito, impõe à administração pública, como regra geral, a obrigatoriedade de atuar ou agir, ou até mesmo se omitir, apenas se autorizada por Lei.

Neste contexto, há de se indagar, como receber patrocínio de empresas privadas se inexiste norma legal autorizativa ou mesmo eventual procedimento normativo que regulamente este tipo de iniciativa?

A necessidade de previsão em lei é induvidosa, pois a indisponibilidade do interesse público, assim se impõe. A observação deste princípio representa uma garantia constitucional para que os governos somente possam atuar nos limites de imposição destas leis, e que sobre as quais é possível o seu controle preventivo e *a posteriori.*

Sobre o princípio da legalidade a doutrina assim tem se manifestado:

> Não custa lembrar, por último, que, na teoria do Estado moderno, há duas funções estatais básicas: a de criar a lei (legislação) e a de executar a lei (administração e jurisdição). Esta última pressupõe o exercício da primeira, de modo que só se pode conceber a atividade administrativa diante dos parâmetros já instituídos pela atividade legisferante. Por isso é que administrar é função subjacente à de legislar. O princípio da legalidade denota exatamente essa relação: só é legitima a atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto em lei (...).
> O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo a atividade é ilícita (CARVALHO FILHO, 2008, p. 17).

A observância deste princípio é primordial para a consecução do bem comum sempre almejado e a ausência da premissa legal, pode deixar ao livre arbítrio da autoridade ou ao seu gestor a possibilidade de dispor dos interesses coletivos da forma como convier aos interesses secundários de governo em vez do atendimento aos interesses primários de toda a coletividade.

Sem adentrar no mérito e se foram regulamentadas a contento, existem no Brasil inúmeras leis, em especial leis municipais em plena vigência, que "autorizam" o patrocínio privado a eventos e ações de iniciativa e responsabilidade da Administração Pública e que clamam sempre por mais investimentos.

Cita-se, com o claro intuito de mera exemplificação, a Lei nº 5.918, de 11 de junho de 2003, do município de Vitória que autoriza "a distribuição gratuita de uniforme nas escolas municipais, mediante patrocínio de empresas privadas", iniciativa esta a ser instrumentalizada mediante convênio.

A Lei nº 8.003, de 21 de outubro de 2009, do município de Florianópolis que instituiu "a Semana do Esporte" no município de Florianópolis, na qual consta a possibilidade "para a execução da programação" que "os eventos poderão contar com o patrocínio de empresas privadas"[1].

No município gaúcho de Ibiraiaras, foi editada a Lei nº 2.308, de 28 de abril de 2017, que "dispõe sobre a destinação e o recebimento de patrocínio pelo Poder Público a eventos realizados no território do município".

---

[1] ***Lei Municipal nº 8.003/2009*** **- Art. 2º** A programação da Semana do Esporte deve envolver a comunidade escolar, clubes em geral, sociedades esportivas e recreativas, empresas, universidades e a população, com a realização de palestras, práticas esportivas, torneios, jogos em geral, bem como a promoção de feira esportiva e outros eventos ligados ao esporte. **Art. 3º** Para a execução da programação, os eventos poderão contar com o patrocínio de empresas privadas (grifou-se).

Na busca da regulamentação, esta lei de Ibiraiaras esclarece, inicialmente, o objetivo da possibilidade de patrocínio e quais atividades estariam contempladas, logo no art. 1º, da Lei 2.308/2017, *in verbis:*

> **Art. 1º** O patrocínio a eventos de interesse público do Município de Ibiraiaras, como festivais, congressos, feiras, seminários, festas carnavalescas, étnicas e outros que geram desenvolvimento socioeconômico e cultural, será regulado por esta lei (grifou-se).

O procedimento adotado foi o de um edital de chamamento público no prazo de até trinta dias anteriores ao evento a ser patrocinado. Os eventuais valores dos patrocinadores privados deverão ser depositados em conta específica, com prestação de contas pelo município, no prazo de até sessenta dias após a realização do evento.

Inúmeros outros municípios brasileiros como Poá e Belo Horizonte em Minas Gerais, Mauá em São Paulo, Cariacica no Espírito Santo, Criciúma em Santa Catarina, Santa Maria no Rio Grande do Sul, entre tantas outros, possuem legislações específicas que autorizam a concessão de patrocínio privado a eventos e ações de suas administrações.

Corolário, ainda que exista previsão em lei, em sentido formal e material, também deve existir a preocupação na obediência ao Princípio da Impessoalidade.

A impessoalidade, expressamente inexistente na Carta Magna anterior, da época do regime militar, mas presente como Princípio da Administração Pública na Constituição Cidadã, expõe a ideia de que se deve buscar a finalidade prevista na lei e na satisfação do interesse público envolvido.

Maria Sylvia Zanella de Pietro define bem esse sentido da finalidade do princípio da impessoalidade quando escreve que:

> o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento (DI PIETRO, 2010, p. 47).

Este princípio impede que o agente público, ao agir ou se omitir, privilegie pessoas ou categorias em detrimento de outras que se encontram em situação análoga.

Questões como promoção pessoal das autoridades públicas envolvidas ou mesmo de terceiros, já foram rechaçadas pelo Supremo Tribunal Federal em diversas situações, sendo salutar a citação contida no RE 191.668/RS, rel. Min. Menezes Direito, em 15/04/2008, cujo excerto segue:

> [...] O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta [...]. (STF. RE 191668, Rel. Min. Menezes Direito, Primeira Turma, julgado em 15/04/2008, DJe-097, pub. 30-05-2008, LEXSTF v. 30, n. 359, 2008, p. 226-231).

A equação a ser analisada em relação ao Princípio da Impessoalidade e a escolha do patrocinador privado, ausente lei que estabeleça os critérios objetivos e subjetivos, é a escolha daquele que possui relações de maior afinidade ou interesse com o gestor do bem público.

Ficando à livre escolha de quem seria o patrocinador privado por parte da administração pública, abre-se a possibilidade de apenas pessoas jurídicas ou físicas que já possuem proximidade ou mesmos interesses com a administração pública, serem escolhidas.

Não se trata de estabelecer que toda relação pública/privada seja precipuamente contaminada com o jogo de interesses, mas de que é necessária a criação de mecanismos de controle que minimizem a atuação perniciosa dos agentes.

Não se pode olvidar que os fatos recentes ocorridos no Brasil, os quais foram objeto de várias operações da polícia federal e ministério público resultaram de inúmeras práticas corruptivas envolvendo interesses privados na gestão administrativa.

De forma alguma, se parte da premissa de que toda relação entre o ente público e as pessoas jurídicas de direito privado seja envolvida com interesses escusos, o que se anseia é que estas relações, a exemplo da concessão de patrocínios, seja respaldada pelo ordenamento jurídico pátrio e respeito a todos os princípios norteadores da Administração Pública, em especial, aqueles que se encontram expressos no *caput* do art. 37 de nossa Lei Maior.

No Brasil, o patrocínio privado ao poder público tem sido regulamentado por lei municipais e estaduais que versam, algumas de forma mais específica, outras de maneira mais ampla, a respeito do tema. A nível federal, podemos elencar a aplicação subsidiária da lei de licitações, a Estatuto da Empresa Pública e seu decreto regulamentador, conforme passa-se a citar.

A Lei de Licitações (8.666/93) que prevê no seu artigo 116, *in verbis*: “Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração”.

O Estatuto Jurídico da Empresa Pública, Sociedade de Economia Mista e suas subsidiárias, nascido no auge da operação lava-jato, lei 13.303/2016 também dispõe de normas que podem ser aplicadas aos contratos de patrocínio.

> Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.
> § 3º A empresa pública e a sociedade de economia mista poderão celebrar convênio ou contrato de patrocínio com pessoa física ou com pessoa jurídica para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, desde que comprovadamente vinculadas ao fortalecimento de sua marca, observando-se, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei.
> § 2º O convênio ou contrato de patrocínio celebrado com pessoas físicas ou jurídicas de que trata o § 3º do art. 27 observará, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei.

O Decreto 8.945/2016, que regulamenta a Lei 13.303/2016, dispõe a respeito dos contratos de patrocínio no âmbito federal.

> Art. 44. A empresa estatal terá a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.
> § 4º Além do disposto no § 3º, a celebração de convênio ou contrato de patrocínio deverá observar os seguintes parâmetros cumulativos adicionais:
> I - a destinação para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica;
> II - a vinculação ao fortalecimento da marca da empresa estatal; e
> III - a aplicação, no que couber, da legislação de licitações e contratos.

O grande impasse que norteia a questão do patrocínio ofertado pelo setor privado ao setor público consiste no fato de que, como pode-se perceber, o mesmo não possui uma regulamentação específica, ou seja, não existe normas adequadas que regulamentem, detalhadamente, os limites e critérios desta espécie de destinação de verbas ou serviços.

O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução 170, de 2013, regulou a forma de subvenções de empresas privadas com fins lucrativos a eventos (congresso, seminários, encontros jurídicos e eventos similares), promovidos ou apoiados pelos Conselhos de Justiça, Tribunais submetidos à fiscalização do Conselho Nacional de Justiça e Escolas Oficiais de Magistratura, bem como estabeleceu parâmetros para a participação de magistrados em eventos jurídicos e culturais.

Logo no artigo 1º da referida resolução estabelece-se a subordinação dos eventos aos princípios constitucionais da administração pública.

> Art. 1º Os congressos, seminários, simpósios, encontros jurídicos e culturais e eventos similares realizados, promovidos ou apoiados pelos Conselhos da Justiça, Tribunais submetidos à fiscalização do Conselho Nacional de Justiça e Escolas Oficiais da Magistratura, estão subordinados aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, de forma que o conteúdo do evento, sua carga horária, a origem das receitas e o montante das despesas devem ser expostos de forma prévia e transparente.

A mesma resolução estabelece um limite de 30% dos gastos totais do evento para subsídios de empresas privadas com fins lucrativos:

> Art. 2º Os congressos, seminários, simpósios, encontros jurídicos e culturais e eventos similares, quando promovidos por Tribunais, Conselhos de Justiça e Escolas Oficiais da Magistratura, com participação de magistrados, podem contar com subvenção de entidades privadas com fins lucrativos, desde que explicitado o montante do subsídio e que seja parcial, até o limite de 30% dos gastos totais.

A resolução trata ainda da participação de magistrados em encontros jurídicos ou culturais, o que ensejou propositura de mandado de segurança coletivo pela Associação dos Juízes Federais do Brasil, Associação dos Magistrados do Brasil e Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho. O mandado de segurança teve sua liminar negada pelo ministro Celso de Mello.

O que interessa ao presente estudo, porém, é que houve, por parte do CNJ uma atitude positiva ao regulamentar a questão do patrocínio, estabelecendo limites objetivos a este.

III A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL E OS PATROCÍNIOS PRIVADOS

Propõe-se que os patrocínios privados ao poder público efetivem-se a partir da denominada Administração Pública Consensual, estruturada com base nos conceitos de Estado em Rede e de Governança Pública, por meio de acordo administrativo, cujas referências são o diálogo, a negociação, o acordo, a descentralização, a cooperação e a colaboração.

Os conceitos de “sociedade em rede” e “Estado em rede” tem sua gênese nas ideias de Manuel Castells, e tem como fundamento a Era da Informação, com surgimento a partir dos anos 60 e início da década de 70:

> [...] na coincidência histórica de três processos independentes: revolução da tecnologia da informação; crise econômica do capitalismo e do estatismo e a consequente reestruturação de ambos; e apogeu de movimentos sociais culturais, tais como libertarismo, direitos humanos, feminismo e ambientalismo (CASTELLS, 2002, p. 412).

Para Castells, a organização política Estado não desaparece na Era da Informação, mas é redimensionada proliferando “sob a forma de governos locais e regionais que se espalham pelo mundo com seus projetos, formam eleitorados e negociam com governos nacionais, empresas multinacionais e órgãos internacionais” (CASTELLS, 2002, p. 435). Prossegue o autor sustentando que o que os governos locais não tem em termos de poder e recursos é compensado pela flexibilidade e atuação em redes.

A partir das formulações de Castells, Oliveira e Schwanka destacam três importantes ilações (2009, p. 306).

A primeira diz respeito à presença cada vez mais intensa, nas formas de organização da sociedade contemporânea, da denominada lógica difusa da sociedade em rede. A constatação de que o corpo social encontra-se ordenado em redes exige que o Estado imprima maior capilaridade aos órgãos e entidades integrantes da arquitetura administrativa. “Urge que isso ocorra, notadamente com o intuito de facilitar a absorção e a internalização das demandas oriundas da sociedade, processo que tornará mais qualificadas as políticas públicas, os programas, os projetos e demais ações do Estado, as quais visam satisfazer tais demandas” (OLIVEIRA; SCHAWNKA, 2009, p. 307).

A segunda ilação, confunde-se com a próprio noção de Estado em Rede proposto por Castells “o Estado caracterizado pelo compartilhamento de autoridade em rede” (2002, p. 407). Tal estado é caracterizado pela descentralização, policentria, horizontalidade, cooperação, gestão integrada e compartilhada entre departamentos e Estados unitários e de esferas federativas, bem como entre órgãos e entidades administrativas.

A terceira e última ilação ressaltada por Oliveira e Schawnka refere-se ao movimento da globalização e denomina-se governo global. Para Manuel Castells

> o governo global é resultado de um processo irreversível de soberania compartilhada na abordagem das principais questões de ordem econômica, ambiental e de segurança e do entricheiramento dos Estados-Nação como os componentes básicos desse complexo emaranhado de instituições políticas (2002, p. 427).

Postas estas premissas a respeito do Estado em rede, passa-se a discorrer acerca do conceito de governança pública, como noção que lhe é complementar e interdependente.

O conceito de governança, para o presente trabalho pode ser entendida como um "modelo alternativo a estruturas hierarquizadas de governo, e implica que os governos sejam mais eficazes, atuando com capacidade máxima e garantindo e respeitando as normas e valores próprios de uma sociedade democrática" (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009, p. 308).

A governança pública tem como finalidade alcançar estabilidade das instituições políticas e sociais por meio do fortalecimento da sociedade civil, mediante o fomento de uma participação e de um pluralismo de dimensões múltiplas.

A administração consensual, pressupõe o emprego em larga escala de métodos e técnicas negociais ou contratualizadas no campo das atividades perpetradas pelos órgãos e entidades públicas.

Pela consensualidade, o Poder Público vai além de estimular a prática de condutas privadas de interesse público, passando a estimular a criação de soluções privadas de interesse público, concorrendo para enriquecer seus modos e formas de atendimento (MOREIRA NETO, 2000, p. 156).

A administração consensual prescinde de uma mudança de paradigma na ação estatal. O Estado impositor passa a ser Estado mediador. O procedimento dá lugar à negociação; a tipicidade à liberdade das formas, a permuta passa a operar em lugar da ponderação. Enfim, o paradigma bipolar Estado-cidadão sai para entrar um novo paradigma, multipolar, que leve em conta todos os interesses envolvidos no processo.

Odete Medauar destaca a importância do consensualismo no âmbito da administração pública contemporânea:

> A atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática da imposição unilateral e autoritária de decisões. A administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias artes ou entre estas e a Administração. Dai decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação (2003, p. 211).

A administração consensual tem suas formas de expressão instrumentalizadas pela concertação administrativa e pela contratualização administrativa.

A concertação administrativa pode ser definida como o fenômeno em que a administração renunciaria ao emprego dos seus poderes com base na imperatividade e unilateralidade, aceitando realizar acordos com particulares destinatários da aplicação concreta desses poderes, ganhando assim uma colaboração ativa dos administrados.

A contratualização administrativa, que é o que nos interessa, consiste na substituição das relações administrativas baseadas na unilateralidade, na imposição e na subordinação, por relações fundadas no diálogo, na negociação e na troca.

Propõe-se que os contratos de patrocínio privados sejam elaborados com base nesta nova forma de expressão da administração pública consensual, dentro de um novo modelo de gestão, aberto e democrático, que habilite o Estado contemporâneo a desempenhar bem suas tarefas e atingir seus objetivos de modo compartilhado com a iniciativa privada, sem que isso represente lesão ao patrimônio público ou favorecimentos.

CONCLUSÕES ARTICULADAS

Os patrocínios privados a eventos, ações ou projetos públicos culturais, artísticos ou de inovação tecnológica foram objetos de estudo do presente artigo, do qual se depreende que:

1) Os patrocínios privados ao poder público tem natureza jurídica de negócio bilateral atípico, visto que não existe uma delimitação legal deste instituto;
2) No contexto histórico brasileiro, os casos de patrocínios privados ao poder público tendem a aumentar, haja vista a diminuição das verbas destinadas ás áreas comumente contempladas por este instituto, como eventos ligados à cultura, ao patrimônio artístico e projetos relativos ao meio ambiente e à inovação tecnológica;
3) Os princípios constitucionais da administração pública devem balizar os contratos de patrocínio, mormente os da legalidade e da pessoalidade, a fim de que o instituto não tenha seu objetivo transmudado em face aos interesses privados;
4) A Lei de Licitações, o Estatuto Jurídico da Empresa Pública, Sociedade de Economia Mista e suas subsidiárias, bem como seu decreto regulamentador devem ser utilizados para nortear os contratos de patrocínios privados ao poder público;
5) A administração pública consensual, como forma de gestão pública, é a melhor forma de implementação dos patrocínios privados, já que permite uma maior proximidade e diálogo entre Estado e sociedade;
6) Dentre as formas de expressão da administração consensual, destaca-se a contratualização administrativa, baseada em relações fundadas no diálogo, na negociação e na troca, como a mais adequada para a efetivação dos contratos de patrocínios privados aos eventos e projetos públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016*. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8945.htm>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário* nº 191.668/RS, Rel. Min. Menezes Direito, Primeira Turma, Brasília, DF, 30 de maio de 2008. Disponível em: < http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=530465>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 170, de 26 de fevereiro de 2013*. Regulamenta a participação de magistrados em congressos, seminários, simpósios, encontros jurídicos e culturais e eventos similares. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2510>. Acesso em 10 jun. 2018.

CASTELLS, Manuel. *A era da Informação*: fim do milênio. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002. v. 3.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de direito administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

FLORIANÓPOLIS (Município). *Lei 8.003, de 21 de outubro de 2009*. Institui a semana do esporte no município de Florianópolis. Disponível em: <http://www.cmf.sc.gov.br/legislacao>. Acesso em: 10 jun. 2018.

IBIRAIARAS (Município). *Lei nº 2.308, de 28 de abril de 2017*. Dispõe sobre a destinação e o recebimento de patrocínio pelo Poder Público a eventos realizados no território do Município; abre crédito especial no orçamento municipal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ibiraiaras.rs.gov.br/antigo/phocadownload/leis-municipais/2017/LEI_MUNICIPAL_N_2.308-2017.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução.* 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-56, 2000.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHAWNKA, Cristiane. A administração pública consensual como a nova faze da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v.104., p. 303-322, 2009. Disponível em: <www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859>. Acesso em: 10 jun. 2018.

VITÓRIA (Município). *Lei nº 5.918, de 11 de junho de 2003*. Autoriza o Poder Executivo Municipal a distribuição gratuita de uniforme nas escolas municipais, mediante patrocínio de empresas privadas. Disponível em: <https://camara-municipal-da-vitoria.jusbrasil.com.br/legislacao/587334/lei-5918-03>. Acesso em 10 jun. 2018.