



PARECER Nº
PROCESSO Nº

7/2023/COFEN/PROGER/DPAC/SPC
00196.003318/2023-05

Assunto:

- 1) Exame de minuta referente à norma de patrocínio do Cofen, feita pelo grupo de trabalho instituído pela Portaria n.º 789/2023.
- 2) Observância do art. 8º, IV e X da Lei n.º 5.905/73.
- 3) Minuta pautada nos princípios da formalidade, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, isonomia e transparência, assim como em preceitos ético-profissionais, na observância da legislação vigente e na promoção das boas práticas de governança pública.
- 4) Regras definidas em edital para cada evento e pré-aprovadas pelo Plenário do Cofen.
- 4) Mútua cooperação e interesse público preservado.
- 5) Fonte de receita: subvenções - oficiais, de empresas ou entidades particulares, está em consonância com o estabelecido no art. 16, inc. V da Lei n.º 5.905/1973, e no art. 80, inc. VI, do Regimento Interno da Autarquia.
- 6) Parecer pela aprovação da minuta (0129227).

ILUSTRE PROCURADORA-GERAL DO CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM (COFEN),

1. RELATÓRIO

Os presentes autos do PAD Cofen n.º 00196.003318/2023-05 foram recebidos por esta Divisão pelo Sistema SEI no dia 06 de julho de 2023 provenientes dessa PROGER.

Trata-se de exame de minuta concernente à norma de patrocínio da entidade, feita pelo grupo de trabalho instituído pela Portaria n.º 789/2023, para apreciação na próxima reunião de plenário, a ser realizada no dia 11/07/2023.

Portanto, denota-se ser o caso previsto no inciso IV e parágrafo único^[1] do art. 38 da Lei n.º 8.666/93, em que se exige aprovação pelo órgão de assessoria jurídica de minuta de contrato acerca da regularidade de procedimento, até porquanto a intenção é de que a minuta (0129227) seja utilizada como ato normativo.

Passemos à sua análise.

2. LEI N.º 5.905/73

O documento estabelece critérios para a política de relacionamento do Cofen visando a captação de subvenções com potenciais parceiros e patrocinadores entre outros, constituindo normas e diretrizes objetivando a realização de eventos, congressos, seminários, simpósios, projetos, ações, iniciativas e outras situações de caráter técnico, científico e cultural, de interesse e competência desta Autarquia.

Pelo viés legal o art. 8º, IV^[2], da Lei n.º 5.905/73 destinou a prerrogativa à autarquia de baixar provimentos e expedir instruções, para uniformidade de procedimento e bom funcionamento do Cofen e dos Conselhos Regionais de Enfermagem.

Por sua vez o inciso X^[3] do mesmo dispositivo, delimitou ao Cofen, em complemento à referida atribuição fiscalizatória, promover estudos e campanhas para aperfeiçoamento profissional, contribuindo no desempenho ético profissional e atualização da enfermagem, de forma a estimular a transformação de suas práticas profissionais em efetiva contribuição para a melhoria da saúde pública, bem como, observar o estrito cumprimento dos ditames ético-profissionais.

Dessa interpretação da lei, deduz-se então que o Cofen, enquanto entidade que almeja ser referência na proteção da saúde pública com a fiscalização da classe de enfermagem, deve buscar a qualificação e o exercício ético da profissão como ferramentas estratégicas que contribuam com a salvaguarda e a promoção de saúde da população. E uma dessas formas de se fazer esses estudos e campanhas se dá por meio dos patrocínios.

Passemos então ao estudo jurídico desse instituto.

3. CONCEITO DE PATROCÍNIO

Precipualemente, é oportuno trazer o conceito de patrocínio definido pela Secom (Secretaria de Comunicação Social), órgão federal criado pelo Decreto n.º 6377, de 19 de fevereiro de 2008, que tem dentro das suas competências a coordenação, normatização, supervisão e controle da publicidade e de patrocínios dos Órgãos e das Entidades da Administração Pública Federal direta e indireta e de Sociedades sob controle da União, em sua Instrução Normativa n.º 07/2017, veja:

Art. 4º Para essas ferramentas, aplicam-se os seguintes conceitos: (...)

III. Patrocínio: ação de comunicação que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros;

Neste entoad, a Nota Técnica n.º 02/2014/DENOR/SGCN/SECOM-PR conceitua o patrocínio como espécie de compra, observe:

“(...) Assim, em comparação com o conceito adotado no mercado, pode-se dizer que o patrocínio se caracteriza como uma compra com entrega imediata, por ser uma ação de comunicação em que o patrocinador adquire, de forma remunerada, o direito de associar seu nome a projetos de iniciativa de um terceiro, com o objetivo de gerar identificação e reconhecimento, ampliar relacionamento com públicos de interesse, divulgar produtos, serviços, programas, políticas de atuação, ampliar vendas e agregar valor à marca.”

Da mesma forma é a percepção do TCU ao dizer que “o patrocinado na verdade está vendendo um produto ao patrocinador”. Note-se:

“26. Creio que a Caixa pode e deve verificar a viabilidade técnica, econômica e financeira do evento patrocinado, de forma a assegurar o retorno do valor investido. Entretanto, não cabe a ela avaliar o preço do patrocínio solicitado com base nos custos do patrocinado, os quais podem ser muito inferiores ou superiores aos incorridos pelo evento. **Digo preço, tendo em vista que o patrocinado, em verdade, está vendendo um produto ao patrocinador e não apenas solicitando uma ajuda de custo.** Diante do exposto, pode-se afirmar que o preço de um determinado patrocínio para o patrocinador está vinculado não aos custos intrínsecos do objeto patrocinado. mas ao retorno publicitário dele advindo.” Ministro Ubiratan Aguiar, Acórdão 1785/2003 – Plenário (Grifou-se)

Assim, por se tratar de uma espécie de compra e venda com recursos públicos, torna-se clara a submissão do contrato de patrocínio aos ditames da Lei de Licitações, n.º 8.666/93. E ainda mais, verifica-se que devido à atipicidade do objeto, característica dos patrocínios, torna inviável a concorrência, sendo então a possível contratação feita por inexigibilidade de licitação, conforme asseverado pelo Ministro Humberto Souto, ao relatar o TC n.º 001.786/1998-9, senão vejamos:

“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 n. 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.

“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”.

A mesma linha seguiu o Ministro do TCU Adhemar Ghisi, manifestando-se no TC n.º 000.925/97-7, analise:

“É despiendo 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.

“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 n. 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 idéia ou produto. Na verdade, a idéia de publicidade retratada na Lei n. 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 n. 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 idéia de publicidade constante da Lei n. 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”.

Dos acórdãos retro conclui-se que: (a) a decisão de patrocinar é personalíssima, adotada em função da expectativa de sucesso que possa vir a ser alcançado pelo patrocínio; (b) a decisão de patrocinar é, por isso mesmo, discricionária; (c) é inviável a realização de competição para definir o patrocinado, ficando, assim, caracterizada a inexigibilidade prevista no art. 25, caput, da Lei n.º 8.666/1993.

Esse é a situação recorrente de um patrocínio "ativo", no qual o Cofen seleciona, por condições excepcionais, um parceiro entre vários.

3.1 Patrocínio passivo

Contudo a ocasião em tela é diversa. Aqui visa-se a captação de subvenções com potenciais parceiros e patrocinadores entre outros, por meio de edital a ser divulgado, de acordo com o previsto no art. 5º da minuta:

"Segundo consta do art. 5º da minuta a formatação dos eventos, a forma do patrocínio, se em cotas, valores ou outros, a quantidade de parceiros, os ramos de atividades compatíveis, os critérios de habilitação, bem como, as contrapartidas serão definidas no edital de cada evento e pré aprovadas pelo Plenário do Cofen."

Por isso a necessidade de normatizar a relação jurídica com potenciais parceiros e patrocinadores, objetivando a subvenção para realização de eventos técnicos, científicos e culturais organizados pelo Cofen, em especial na área de Enfermagem, com pessoas físicas ou com pessoas jurídicas de direito público e de direito privado, com ou sem fins lucrativos, que compartilham missão, visão e valores do Cofen e que tenham interesse em associar as suas marcas a tais eventos, atividades e projetos.

4. DA ANÁLISE DA MINUTA

4.1 Princípios contitucionais e administrativos

Examinando a minuta observa-se que essa relação será pautada por preceitos do direito contitucional e administrativo, atente-se:

"CONSIDERANDO que a atuação do Cofen e a relação com os seus parceiros está pautada nos princípios da formalidade, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, isonomia e transparência, assim como em preceitos ético-profissionais, na observância da legislação vigente e na promoção das boas práticas de governança pública."

4.2 Mútua cooperação para consecução de interesse público e recíproco

Esses preceitos ficam bem identificados no item I e V do art. 3º da minuta, quando essa define relação de mútua cooperação para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, veja:

Art. 3º Para fins desta norma, considera-se:

I. Parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre o COFEN e pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de eventos ou de projetos, que serão formalizados por meio da celebração acordo de parceria;

[...]

V. Contrapartida: obrigações do COFEN para com o parceiro, que serão assumidas em troca da parceria celebrada, como compensação pela transferência de recursos financeiros ou a cessão de produtos / serviços custeados pelo parceiro;

Mais precisamente, o **interesse público** resta presente quando se verifica que o intuito dessa medida é a de incrementar e viabilizar a organização de eventos, atividades e projetos para contribuir no desempenho ético profissional, bem como valorizar a profissão por meio de solenidades à classe de enfermagem e/ou a profissionais que contribuíram com relevantes e notórios serviços em prol da referida categoria profissional e conseqüentemente com a saúde da sociedade.

O interesse público a ser observado está bem consubstancializado no item II e VI do art. 3º da minuta e nas matérias definidas no inciso VI do art. 6º da minuta, observe:

II. Evento: reunião ou agrupamento de pessoas, num mesmo espaço temporal, com interesses comuns, no intuito específico de atualizar ou divulgar informações; realizar homenagens e celebrações; **proporcionar aperfeiçoamento e contribuição no desempenho ético profissional; e promover desenvolvimento de atividade profissional**; congressos, seminários, simpósios, projetos, ações, iniciativas e outras situações de **caráter técnico, científico e cultural**.

[...]

VI. ACORDO DE PARCERIA: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pelo COFEN com as pessoas jurídicas e físicas interessadas em expor sua marca, produtos e/ou serviços em eventos, atividades e projetos organizados pelo COFEN, **para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco** que envolvam ou não a transferência de recursos financeiros, e ainda as doações efetuadas de recursos financeiros, de bens móveis e de serviços, sem ônus ou encargos ao COFEN, que serão utilizados única e exclusivamente na organização dos eventos, atividades e projetos organizados pela Entidade, observando as disposições do Decreto nº 9.764, de 11 de abril de 2019.

"VI. Disponibilização de tempo e espaço em evento, atividade ou projeto do COFEN, para apresentação de palestra do parceiro, **sobre tema a ser definido entre as partes, desde que obrigatoriamente relacionado a algum dos seguintes temas**, mediante prévia análise e aprovação por escrito pelo COFEN:

- a) Âmbito de atuação da Enfermagem;
- b) Ética profissional;
- c) Promoção do uso racional de insumos, medicamentos, e outros com relevantes benefícios para a sociedade;
- d) Melhoria da saúde pública;
- d) Conscientização da população acerca da prevenção e tratamento de doenças;
- e) Humanização do atendimento ao paciente;
- f) Inovação, empreendedorismo e/ou desenvolvimento científico na área da saúde;
- g) Outros temas técnicos relacionados à atividade de enfermagem;"

Outrossim, há que se salientar que com esse medida se fortalece a imagem institucional da autarquia, ampliando sua visibilidade e fomentando parcerias estratégicas com empresas e instituições relevantes, como podemos observar da exposição de motivos da minuta:

"CONSIDERANDO o Memorando nº 034/2023/COFEN/GABIN/ASTEC, que sugere a abertura de processo administrativo para realização de estudo para a confecção de minuta de edital a fim de viabilizar o recebimento de patrocínios pelo Cofen, o que poderá desempenhar um papel essencial no apoio financeiro a projetos, eventos e iniciativas da nossa organização, principalmente para o CBCENF, além de proporcionar recursos adicionais para o desenvolvimento de atividades, **fortalecendo a imagem institucional da Autarquia, ampliando sua visibilidade e fomentando parcerias estratégicas com empresas e instituições relevantes;**"

A questão da imagem está bem formalizada nos incisos I a V do art. 6º da minuta, perceba:

"Art. 6º O COFEN poderá disponibilizar, dentro do que couber a cada tipo de evento, atividade ou projeto, as seguintes contrapartidas aos Parceiros, sem prejuízo de eventuais outras a serem definidas:

- I. Divulgação do nome do parceiro durante o cerimonial do evento, atividade ou projeto;

- II. Divulgação da marca do parceiro no material impresso e/ou eletrônico de divulgação do evento, atividade ou projeto;
- III. Divulgação da marca do parceiro nos locais do evento;
- IV. Divulgação de produtos e/ou serviços do parceiro nos locais do evento, atividade ou projeto, mediante prévia análise e aprovação por escrito pelo COFEN;
- V. Encarte de materiais e/ou brindes junto aos materiais entregues aos participantes do evento, atividade ou projeto, mediante prévia análise e aprovação por escrito pelo COFEN;"

Se a intenção é fortalecer a imagem da instituição, por isso, em hipótese alguma será permitida condutas que visem à prática ilegal ou de corrupção, condição expressa no art. 10º da minuta, "in verbis":

"Art. 10º Nos termos da legislação vigente, para a execução do Acordo, nenhuma das partes poderá oferecer, dar ou se comprometer a dar a quem quer que seja, aceitar ou se comprometer a aceitar de quem quer que seja, tanto por conta própria quanto por intermédio de outrem, qualquer pagamento, doação, compensação, vantagens financeiras ou não financeiras ou benefícios de qualquer espécie que constituam prática ilegal ou de corrupção, seja de forma direta ou indireta quanto ao objeto do contrato a ser estabelecido ou de outra forma a ele não relacionada, devendo garantir, ainda, que seus prepostos e colaboradores ajam da mesma forma."

4.3 Previsão de regras em edital para a definição de parceiros

Importante reiterar que a seleção se dará com publicidade e transparência trazidas em edital a ser publicado. É o que consta do art. 5º e 11 do da minuta:

"Art. 5º A formatação dos eventos, a forma do patrocínio, se em cotas, valores ou outros, a quantidade de parceiros, os ramos de atividades compatíveis, os critérios de habilitação, bem como, as contrapartidas serão definidas no edital de cada evento e pré aprovadas pelo Plenário do Cofen;"

"Art. 11 Todos os Acordos celebrados conforme este normativo serão devidamente disponibilizados no Portal da Transparência do COFEN."

4.4 Regularidade fiscal

Com a finalidade de resguardar a autarquia a fim de garantir a mútua cooperação para a consecução de finalidades de interesse públicos, frisa-se a aplicação de preceitos do direito administrativo que exigem a regularidade fiscal do parceiro. Isso está consignado no art. 4º da minuta, em consonância com a Lei n.º 8.666/1993 e Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, note:

"CAPÍTULO III - DOS CRITÉRIOS

Art. 4º Qualquer pessoa física ou jurídica de direito público ou de direito privado, com ou sem fins lucrativos, poderá manifestar seu interesse na participação ou ser receptora de convite para se tornar parceiro em eventos, atividades e projetos do COFEN, desde que atendidos os requisitos mínimos a seguir:

- I. Estar em consonância com a visão, missão e valores do COFEN;
- II. Ter compatibilidade de interesses e alinhamento com a política pública do Cofen, bem como com os objetivos dos eventos, congressos, seminários, simpósios, projetos, ações, iniciativas e outras situações de caráter técnico, científico e cultural.;

III. Respeitar as normas de Governança Pública do COFEN;

IV. Ser aprovado por Comissão de Avaliação e Análise Técnica do Cofen

V- Possuir habilitação jurídica, estando devidamente inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), Cadastro de Pessoa Física (CPF) e/ou documento equivalente no caso de empresas e/ou entidades estrangeiras, conforme o caso;

VI. Conforme o caso poderá ser solicitada regularidade quanto a seguridade social/receita federal/dívida ativa da união, fundo de garantia e tempo de serviço FGTS/CEF e outros documentos pertinentes, bem como, atestados, nos termos da legislação vigente;"

4.5 Fonte de receita prevista na Lei n.º 5.905/73

Por fim, salienta-se que a fonte de receita: subvenções - oficiais, de empresas ou entidades particulares, está em consonância com o estabelecido no art. 16, inc. V da Lei n.º 5.905, de 12 de julho de 1973, e no art. 80, inc. VI do Regimento Interno da Autarquia, aprovado pela Resolução Cofen n.º 421, de 15 de fevereiro de 2012, observe:

Art 16. A renda dos Conselhos Regionais será constituída de:

I - três quartos da taxa de expedição das carteiras profissionais;

II - três quartos das multas aplicadas;

III - três quartos das anuidades;

IV - doações e legados;

V - subvenções oficiais, de empresas ou entidades particulares;

VI - rendas eventuais.

TÍTULO V

Da Gestão Administrativa e Financeira

CAPÍTULO I

DA GESTÃO FINANCEIRA

Art. 80. A receita do Conselho Federal de Enfermagem será constituída de:

I – um quarto da taxa de expedição das carteiras profissionais;

II – um quarto das multas aplicadas pelos Conselhos Regionais de Enfermagem;

III – um quarto das anuidades recebidas pelos Conselhos Regionais de Enfermagem;

IV – um quarto de outras receitas dos Conselhos Regionais de Enfermagem;

V – doações e legados;

VI – subvenções;

VII – rendas eventuais

5. CONCLUSÃO

"*Ex Positis*", opina-se pela **aprovação** da minuta de contrato de patrocínio, pois suas condições estão conforme a Lei n.º 5.905/73, está pautada nos princípios da formalidade, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, isonomia e transparência, assim como em preceitos ético-profissionais, na observância da legislação vigente, na promoção das boas práticas de governança pública, o interesse público resta atendido pela formação de mútua cooperação para atendimento do interesse público, e por último, a fonte de receita: subvenções - oficiais, de empresas ou entidades particulares, está em consonância com o estabelecido no art. 16, inc. V da Lei nº 5.905, de 12 de julho de

1973, e no art. 80, inc. VI do Regimento Interno da Autarquia, aprovado pela Resolução Cofen nº 421, de 15 de fevereiro de 2012.

Esse é o parecer que se submete à consideração superior.

Respeitosamente,

Brasília-DF, 07 de julho de 2023.

Roberto Martins de Alencar Nogueira
Procurador do Cofen
Chefe do Setor de Processos Contenciosos
Matrícula 317-1 OAB/DF 27.395

[1] Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;

[...]

Parágrafo único. As minutas dos editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas pelo órgão de assessoria jurídica da unidade responsável pela licitação.

[2] Art 8º Compete ao Conselho Federal:

[...]

IV - baixar provimentos e expedir instruções, para uniformidade de procedimento e bom funcionamento dos Conselhos Regionais;

[3] Art 8º Compete ao Conselho Federal:

[...]

X - promover estudos e campanhas para aperfeiçoamento profissional;



Documento assinado eletronicamente por **ROBERTO MARTINS DE ALENCAR NOGUEIRA - Matr. 0000031-7, Chefe do Setor de Processos Contenciosos**, em 07/07/2023, às 12:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.cofen.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0129606** e o código CRC **OFA98B93**.