

PARECER Nº
PROCESSO Nº

77/2024/COFEN/PROGER/DLCC
00196.003164/2024-24

PARECER Nº SEI 077/DLCC-PROGER/2024-P

PROCESSO ADMINISTRATIVO COFEN N. 00196.003164/2024-24

EMENTA: PARECER JURÍDICO - PAD COFEN N. 00196.003164/2024-24 - ANÁLISE DE MINUTA DE CONTRATO VISANDO A CONCESSÃO DE PATROCÍNIO A FIM DE VIABILIZAR A PARTICIPAÇÃO DO COFEN NO EVENTO: "XVI CONGRESO PARAGUAYO DE ENFERMARÍA", ORGANIZADO PELA ASOCIACIÓN PARAGUAYA DE ENFERMERIA-APE, QUE SERÁ REALIZADO NOS DIAS 01, 02 E 03 DE AGOSTO DE 2024, NA CIDADE DE ASSUNÇÃO- PARAGUAI – CONTRATAÇÃO DIRETA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO CAPUT DO ART. 74 DA LEI N. 14.133/21. VOLUMES II SEI - **APROVAÇÃO CONDICIONADA.**

Exma. Dr^a. Procuradora Geral,

1. Trata-se de emissão de parecer jurídico, conforme preconizam o inciso III, do art. 72 e o § 4º, do art. 53, ambos da Lei n. 14.133/21, acerca da legalidade de minuta de contrato de concessão de patrocínio a fim de possibilitar a participação do Conselho Federal de Enfermagem/COFEN no Evento Técnico Científico "XVI Congreso Paraguayo de Enfermería", organizado pela ASOCIACIÓN PARAGUAYA DE ENFERMERIA-APE, que será realizado na cidade de Assunção-Paraguai, nos dias 01, 02 e 03 de agosto de 2024.
2. Os presentes autos do PAD Cofen n. 00196.003164/2024-24 foram recebidos por esta Divisão no dia 28 de maio de 2024, contendo II volumes SEI, provenientes do Departamento Técnico de Contratações.

- RELATÓRIO

3. Subsidiarão a análise os seguintes documentos:

- a) Ofício nº 134/2024 da Comissão organizadora do “XVI Congreso Paraguayo de Enfermería” (SEI nº 0296195, 0296196) apresentando o evento, dados e considerações, bem como, solicitando patrocínio para realização do Evento Técnico Científico o “XVI Congreso Paraguayo de Enfermería”;
- b) Proposta/projeto “XVI Congreso Paraguayo de Enfermería” (SEI nº 0296196);
- c) Planilha orçamentaria com os custos unitários e totais do evento (SEI nº 0296224), definindo os itens a serem custeados com o patrocínio do Cofen (SEI nº 0296196);
- d) Pesquisa de preços (SEI nº 0296227);
- e) Documento com arte do evento (SEI nº 0296239);
- f) Comprovante conversor moedas Banco Central (SEI nº 0297136);
- g) Nota de pré-empenho (SEI nº 0297186) e Disponibilidade Financeira (SEI nº 0297285);
- h) Email de regularidade junto a Contabilidade informando que a entidade não há pendências na Contabilidade do Cofen (SEI nº 0297429);
- i) Memorando nº 117/2024 - COFEN/CONGER/DAUD (SEI nº 0297431), declarando que na Divisão de Auditoria, até a data de emissão do Memorando ***não há constatação de irregularidade*** em contrato de Patrocínio celebrado entre o COFEN e a Asociación Paraguaya de Enfermería- APE;
- j) E-mail do responsável solicitando complementação de documentação necessária (SEI nº 0297787), sendo o pedido atendido com o envio de Nota Explicativa (SEI nº 0297790);
- k) Documentos de Habilitação da entidade promotora do evento – APE “ASOCIACIÓN PARAGUAYA DE ENFERMERIA”: Documento de identidade do representante legal (SEI nº 0297789 – no entanto não consta comprovação de legitimidade), Ata de Eleição da Diretoria (SEI nº ausente), Estatuto Social/Contrato Social (ausente- ***não há documento nos autos que comprove a legitimidade da entidade***), CNPJ (não se aplica), FGTS (não se aplica), Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (não se aplica), CND Trabalhista (não se aplica), CND Federal (não se aplica), CADIN (não se aplica)- Instituição estrangeira;
- l) ***Parecer de Conselheiro(a) Federal (SEI nº ausente), bem como, a efetiva aprovação do Plenário do Cofen (SEI nº ausente);***
- m) Informação de outros patrocinadores (SEI nº 0297790);
- n) Informação de Conta Bancária (SEI nº 0297790);
- o) Minuta de Contrato de Patrocínio (SEI nº 0298999), minuta de Extrato de Publicação e minuta Termo de Ratificação de Inexigibilidade de Licitação (SEI nº 0299000);
- p) Nota Técnica n. 25/2024/SETOR DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES (SEI nº 0298563), que versa sobre os procedimentos efetivados, análises, fundamentação legal, e conclui, que o pedido de patrocínio atende as exigências técnicas constantes na norma supracitada. Ao final, encaminha os autos para análise e parecer jurídico.

4. É o breve relatório. Passa-se à análise.

- DA APLICABILIDADE NORMATIVA

5. Precipuamente, é oportuno trazer o conceito de patrocínio definido pela Secom (Secretaria de Comunicação Social), órgão federal criado pelo Decreto n. 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. 07/2017:

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;

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

“(...) 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.”

7. Da mesma forma, trata o TCU ao dizer que “o patrocinado na verdade está vendendo um produto ao patrocinador”. Veja-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)

8. Ante o que foi apresentado, torna-se clara a submissão do contrato de patrocínio aos ditames da Lei de Licitações, nº 14.133/21, por se tratar de compra com recursos públicos e, ainda, verifica-se que devido à atipicidade do objeto, característica dos patrocínios, torna-se inviável a concorrência, sendo então a possível contratação feita por inexigibilidade de licitação, conforme asseverado pelo Ministro Humberto Souto, ao relatar o TC n. 001.786/1998-9:

“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”.

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

“É despidendo 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”.

10. 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. 74, caput, da Lei n. 14.133/21 que veio a substituir o art. 25, caput da Lei n.º 8.666/93, no entanto, sob nossa ótica permanecem validas as doutrinas e a

jurisprudências que tratam do tema.

11. É aplicável, também, o regramento interno do sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem, neste caso, a Decisão Cofen n. 54/2019, que estabelece critérios para análise de requerimentos de concessão de patrocínio à realização de eventos, congressos, seminários, simpósios, projetos, ações, iniciativas e outras situações de caráter técnico, científico e cultural, e dá outras providências.

- DAS EXIGÊNCIAS PARA CELEBRAÇÃO DO PATROCÍNIO

12. Por se tratar de espécie de compra, segundo o conceito doutrinário exposto, a Lei n. 14.133/21 impõe o seguinte regramento para instrução do processo de contratação direta, por inexigibilidade de licitação:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: (...)

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

13. Nesse sentido, em que pese não caber a esta autarquia a verificação dos custos de produção auferidos pela patrocinada para a realização do evento tendo em vista se tratar da compra de um tipo de produto, deve-se realizar uma avaliação do custo-benefício do valor a ser desembolsado por este Conselho frente a exposição que se obterá, bem como deve-se aferir a efetivação de custos/valores de mercado, evitando em qualquer situação qualquer possibilidade de superfaturamento. É o que se depreende do entendimento do TCU exposto a seguir:

“25. Questiona-se, inicialmente, se as negociações para contratação de um patrocínio devem ser realizadas de forma global, em que se examina apenas a relação custo benefício da publicidade, em face dos valores cobrados pelo patrocinado; ou se a patrocinadora deve verificar a pertinência de cada item do evento patrocinado. Nesse sentido, questiono se a Caixa Econômica Federal, ao patrocinar o atletismo brasileiro, deve verificar o preço da diária e em que hotel a delegação será hospedada. Deve, ainda, questionar que tipo de transporte pode ser utilizado, se avião ou navio, se primeira ou classe turismo?”

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.” Acórdão n. 1518/2013-TCU-Plenário (Grifou-se)

“[Patrocínio] não se trata da contratação de um serviço ou da compra de um produto comum, que possa ser indistintamente ofertado por mais de um fornecedor e tenha seu preço estabelecido simplesmente em função dos custos incorridos acrescido de uma pequena margem de lucro. É preciso ter em mente que quando se discute um patrocínio estamos falando de um produto **que possui um valor real fixado não mais em função de custos, mas principalmente da expectativa de retorno que irá trazer ao comprador.**”

Aliás, o mesmo raciocínio é aplicado a outras ações de marketing. A veiculação de comercial, em televisão, é diferente conforme o horário em que se pretenda veiculá-lo, não obstante os custos da emissora de televisão serem os mesmos em todos os horários. Paga-se a partir da expectativa de retorno que espera obter pela veiculação do comercial em determinado horário”. Decisão TCU n. 855/97 (Grifou-se)

14. A verificação do custo-benefício exige, em princípio, o conhecimento do custo total do evento, de forma a propiciar a Administração negociar melhores condições diante de maior ou menor participação do Conselho ou ainda declinar do patrocínio se verificadas condições impróprias, devendo constar do projeto, além de outras informações, as descritas no art. 4º da Decisão n. 54/2019, bem como devem ser estabelecidas as contrapartidas oferecidas para avaliação da visibilidade institucional, conforme art. 8º da mesma Decisão, *in verbis*:

Art. 4º As solicitações de patrocínio serão encaminhadas em documento formal dirigido ao Presidente do Cofen, em até 90 (noventa) dias antes do início da realização do evento, projeto ou ação, contendo a proposta/solicitação com as seguintes informações:

I – os objetivos do evento, projeto ou ação a ser patrocinada, contendo:

a) estimativa de público que se pretende alcançar; programação com datas, locais e os responsáveis por sua realização;

b) seguimento de público-alvo a ser atingido, sempre que possível;

c) o valor para consecução do evento, projeto ou ação em planilha detalhada com quantitativos

e custos unitários do total do evento, bem como das **despesas às quais serão destinados os recursos do Cofen** e o montante solicitado a título de patrocínio, sendo que esse em hipótese alguma poderá ser superior a 50% (cinquenta por cento) do custo/orçamento integral;

d) a(s) contrapartida (s) oferecida(s);

e) outros parceiros e/ou co-patrocinadores confirmados e/ou potenciais;

f) plano de divulgação, protótipos de peças gráficas e eletrônicas de divulgação, se já possível;

g) identificação dos representantes legais do proponente, e;

h) dados bancários do proponente, dispensada, para tanto, a exigência de conta bancária específica para recebimento dos recursos do Cofen.

(...)

Art. 8º No contrato de patrocínio, as contrapartidas constituem-se de benefícios ofertados ao Cofen pelo proponente, tais como:

I – Em eventos, projetos ou ações:

a) Cessão de espaço para exposição;

b) Participação de Conselheiros Federais na realização de palestras ou de especialistas do Cofen ou por ele indicados, incluindo a mobilização do público participante;

c) Cessão de espaço para exposição em estande institucional, com infraestrutura;

d) Cessão de espaço para veiculação de vídeos do Cofen na abertura do evento/projeto/ação, no intervalo e/ou na abertura de sessão;

e) Participação do Cofen na mesa de abertura solene, com direito à fala, ou palestrante, painelistas, mediador, dentre outros;

f) Cessão de cotas de inscrições e/ou credenciais;

g) Aplicação da logomarca do Cofen:

1. Nas peças de divulgação do evento/ação;

2. Nos anúncios em jornal, televisão, rádio, revista, internet, outdoor, busdoor e outras mídias;

3. Nas peças de comunicação visual do evento (banners, cartazes e congêneres);

4. No sítio eletrônico de divulgação do evento e/ou no sítio eletrônico do proponente;

5. Outras formas de contrapartidas ajustadas de comum acordo.

Parágrafo único. O anúncio institucional a ser veiculado, bem como a logomarca do Cofen deverá ser acompanhado pela Assessoria de Comunicação – ASCOM.

15. Nesse esteio, à luz do inciso I, do art. 4º, da Decisão Cofen n. 54/2019, verifica-se no projeto e nos documentos encaminhados pela APE as seguintes informações:

- a) Estimativa e seguimento de público que se pretende alcançar, locais (SEI nº 0296196, 0297790), **programação com datas, horários, palestrantes (ausente)**;
- b) Valor do patrocínio solicitado e se for o caso, planilhas com custos gerais do projeto (SEI nº 0296224) detalhando os custos das despesas que serão custeadas pelos recursos do Cofen, restando claro, por fim, que a participação do Cofen é de até 50% do custo total do evento;
- c) Definição de contrapartidas (SEI nº 0296196), dentro dos limites previsto no art. 8º da Decisão Cofen nº 054/2019;
- d) Informação da existência de outros parceiros confirmados e/ou potenciais (SEI nº 0297790);
- e) Plano de divulgação e protótipos de peças gráficas e eletrônicas de divulgação (SEI nº 0296239) **que deve ser objeto acompanhamento por parte da ASCOM/Cofen, nos termos do parágrafo único do art. 8º, da Decisão Cofen nº 54/2019;**
- f) **Identificação do representante legal do proponente (SEI nº 0297789), não consta comprovação de legitimidade;**
- g) Dados bancários (SEI nº 0297790).

16. Ainda, ao empregar-se as exigências de outras normas aplicadas ao presente caso, extrai-se que a razão da escolha do patrocinado (art. 72, VI, da Lei n. 14.133/21) é discricionária, devendo ser exposta por Conselheiro (a) Federal (art. 6º da Decisão Cofen n. 54/2019) em Parecer a respeito da **relevância do patrocínio, vantajosidade da exposição da marca do Cofen diante do valor solicitado, visibilidade institucional e fortalecimento da imagem do Cofen e/ou da profissão de enfermagem e outros** (vide art. 3º da Decisão Cofen n. 54/2019), para posterior aprovação em reunião do Plenário do Cofen:

Art. 3º A concessão de patrocínio pelo Cofen obedecerá aos seguintes critérios:

- I – os eventos, projetos ou ações a serem patrocinados deverão demonstrar relevância para o público-alvo da enfermagem e disseminar informações que promovam o conhecimento sobre temas de interesse do Conselho Federal de Enfermagem;
- II – a finalidade do evento, projeto ou ação a ser patrocinada deverá estar alinhada às diretrizes das políticas públicas de saúde;
- III – o evento, projeto ou ação deverá propiciar visibilidade institucional e fortalecimento da imagem do Cofen e/ou da profissão de enfermagem; e

17. Nesse sentido, deve ser avaliado o custo-benefício do valor do patrocínio, de forma a considerar a equivalência da exposição, oportunidades institucionais, ganho da marca, etc., sobre o valor de investimento, conforme propõe a IN 02 de 2019 da SECOM, que trazemos à baila por analogia devido a completude da segurança jurídica proposta pela norma citada, *in verbis*:

Art. 16. A decisão quanto ao valor do investimento no projeto de patrocínio deverá ser pautada

pela adoção de critérios objetivos de avaliação da vantajosidade para a administração Pública, não estando vinculada aos custos de execução da ação patrocinada.

§ 1º A avaliação disposta no caput deste artigo deverá considerar a adequação do binômio custo-benefício, ou seja, a equivalência entre as oportunidades institucionais e, se for o caso, mercadológicas proporcionadas pelo projeto, com o valor do investimento no patrocínio.

§ 2º Para subsidiar a avaliação da adequação do binômio custo-benefício, o órgão ou entidade levará em consideração o potencial de retorno das contrapartidas negociadas, inclusive dos resultados de longo prazo, intangíveis e não mensuráveis relativos à imagem e ao seu impacto no desempenho mercadológico e/ou institucional.

18. Assim, se faz necessário vir aos autos parecer de Conselheiro(a) Federal (SEI nº ausente) analisando o exposto retro, bem como, a efetiva aprovação do Plenário do Cofen (SEI nº ausente), conforme preconizam os artigos 6º e 7º da Decisão Cofen nº 54/2019:

Art. 6º Instruídos os autos/solicitação o Presidente do Cofen designará Conselheiro Relator a fim de que seja analisada a relevância do evento para a Enfermagem, interesse social, benefícios à profissão, conveniência, oportunidade e, ainda, se estão previstos critérios de contrapartida nos termos do inciso I do art. 8º desta decisão.

Art. 7º Após devidamente instruído, o processo será submetido ao Plenário do Cofen para decisão.

19. Sendo o patrocínio transferência de recursos públicos, necessário fazer constar dos autos, como habilitação, em atenção ao o inciso II do art. 4º da Decisão 54/2019, os seguintes documentos: Documento de identidade do representante legal (SEI nº 0297789), Ata de Eleição da Diretoria (SEI nº ausente- não há documento nos autos que comprove a legitimidade da entidade e do representante), Estatuto Social/Contrato Social (ausente), CNPJ (não se aplica), FGTS (SEI nº não se aplica), Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (não se aplica), CND Trabalhista (não se aplica), CND Federal (não se aplica), CADIN (não se aplica)- Instituição estrangeira;
20. Consta presente Nota de Pré-Empenho e Disponibilidade Orçamentária (SEI nº 0297186, 0297285), em atendimento ao disposto no inciso IV do art. 3º da Decisão Cofen n. 54/2019.
21. Tem-se como boa prática vir aos autos documentos dos setores competentes deste Conselho informando sobre a inexistência de irregularidades em possíveis contratos anteriores firmados com a entidade patrocinada. Sendo assim, o Memorando nº 117/2024 – COFEN/CONGER/DAUD (SEI nº 0297431), é claro quanto à inexistência de irregularidades em face deste Cofen.
22. Também não se deve olvidar que o patrocínio é um acordo bilateral, que tem como um dos requisitos de validade o consentimento das partes, sendo, assim, imprescindível a manifestação expressa da concordância do proposto, caso haja alteração no oferecido pelo Cofen em relação ao solicitado pela proponente do patrocínio após aprovação em ROP, bem como, o envio de novo projeto com as alterações devidas, se for o caso.

Vejamos a Decisão Cofen nº 54/1019:

Art. 6º Instruídos os autos/solicitação o Presidente do Cofen designará Conselheiro Relator a fim de que seja analisada a relevância do evento para a Enfermagem, interesse social, benefícios à profissão, conveniência, oportunidade e, ainda, se estão previstos critérios de contrapartida nos termos do inciso I do art. 8º desta decisão.

§1º Caso a decisão seja por conceder valor a menor do que o solicitado, o Proponente deverá concordar expressamente com o novo valor. (grifamos)

- DA PESQUISA DE PREÇOS

23. Quanto à pesquisa de preços, constam orçamentos para o evento (SEI nº 0296227), especificamente para os itens que se pretende atribuir ao Cofen como patrocinador, entretanto a Decisão Cofen nº 054/2019, não exige que se realize tal procedimento.
24. Cabe destacar que esta Divisão, em razão do princípio da moralidade no uso dos recursos públicos cuja utilização deve ser pautada no interesse público da enfermagem, entende como recomendável que se venha à luz os preços a serem praticados e a comprovação de que se trata de preços de mercado como forma de balizar a análise do custo-benefício do patrocínio em questão. Confira-se:

“3. Outro ponto da orientação é a abertura de planilhas e dos itens que compõe o evento para cotação de preços (03 orçamentos, no mínimo). Qual a orientação e a defesa jurídica da SECOM para este item? Por exemplo, em caso de aquisição de "Cotas de Patrocínio", a exibição de custos unitários por serviços prestados fica prejudicada uma vez que a cota é proposta por preço global do evento e as negociações sobre contrapartidas são específicas para cada projeto. Qual a orientação da SECOM a esse respeito?”

Resposta: Não cabe cotação de preços no caso, pela própria singularidade do projeto patrocinado. As planilhas que expressam a composição dos custos unitários se aplicam apenas nas licitações de obras e serviços (70, 20, II, da Lei no 8.666/1993).

O patrocínio não se caracteriza como serviço, conforme já foi demonstrado.

Ademais, no caso em análise, aplica-se no que couber, a "justificativa de preço" previsto no art. 26, III da Lei no 8.666/1993, que se restringe à prévia justificativa do investimento a ser aplicado pelo patrocinador ao evento ou projeto patrocinado.”

25. Nesse sentido, o TCU entende que deve ser juntado estudo mercadológico que justifique os valores indicados para a aquisição de bens e serviços. Ou seja, a patrocinada deve “apresentar elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela administração”. Do contrário, ausente essa instrução, o repasse pode vir abastado de eventual sobrepreço, frise-se, ainda que após haja a devida prestação de contas a este Federal. O TCU

descreve essa ação como de “risco de aquisição ou contratação de equipamentos por preços maiores que o de mercado (efeito potencial)”.

26. Portanto, entende-se como necessário constar dos autos análise informando se os itens cotados não apresentam estranheza quanto a valores ou necessidade, ou seja, se trata de itens correlatos ao objetivo do projeto e se os valores são de mercado, o que se encontra no item 5 da Nota Técnica 25 (SEI nº 0298563). Observada essa previsão, restaria cumprida a necessidade de justificar os preços insculpida no art. 72, VII, da Lei n. 14.133/21 e, por se tratar de competência das áreas técnicas, esta Divisão não tem condições de adentrar no mérito da análise.
27. De forma genérica, a pesquisa mercadológica é condição necessária, não competindo a esta Divisão verificar sua consistência, recomenda-se, que ela seja analisada pelas áreas competentes, a fim de se verificar sua conformidade. Os valores apresentados devem ser objeto de análise parcimoniosa do setor responsável, visto que esta Divisão não adentra em análises de mérito econômico. Indica-se que constem dos autos explicações detalhadas das pesquisas, das dificuldades encontradas, dos valores porventura excluídos, autoria da pesquisa, ou seja, análise fundamentada dos valores consignados e demais informações pertinentes, quando for o caso, conforme orienta o Colendo TCU:

“Assunto: DISPENSA DE LICITAÇÃO. DOU de 28.07.2010, S. 1, p. 188. Ementa: alerta à Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri no sentido de que: (...) b) instrução dos processos de dispensa por emergencialidade com a **necessária e imprescindível justificativa de preços, não sendo suficiente apenas a inserção das cotações de preços obtidas com três ou mais empresas desacompanhada de análise fundamentada dos valores apresentados e contratados** (itens 1.5.1.2 e 1.5.1.3, TC-015.455/2009-0, Acórdão n. 4.442/2010-1ª Câmara).” (Grifou-se)

- ANÁLISE DA MINUTA

28. Analisando-se a minuta do contrato de patrocínio (SEI nº 0298999), verifica-se que o preâmbulo do termo identifica as partes contratantes e atende ao comando que se extrai dos art. 24, XVI, e 28, VII, da Resolução Cofen n. 726/2023. A cláusula primeira trata do objeto do contrato, contém cláusulas que definem as obrigações da patrocinada e do patrocinador, a vigência, o valor do patrocínio, a fiscalização, formas de rescisão contratual, penalidades e, por fim, o foro para dirimir questões contratuais. Extrai-se, portanto, que a minuta em questão abarca as cláusulas obrigatórias do art. 92 da Lei n. 14.133/2021 e da Decisão Cofen n. 54/2019.
29. Ainda, resta juntado a minuta do extrato de inexigibilidade de licitação (SEI nº 0299000) com capitulação correta quanto ao enquadramento da inexigibilidade de licitação, baseada no *caput* do art. 74 da Lei n. 14.133/2021, **devendo ser assinada e publicada na imprensa oficial previamente à emissão de nota de empenho e assinatura do contrato.**

- DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

30. Ressalva esta Divisão a existência de posicionamentos jurídicos divergentes acerca da necessidade ou não de prestação de contas em contratos de patrocínio. Pois, se de um lado se tem o entendimento – em Nota Técnica da Presidência da República – de patrocínio como derivado de procedimento de inexigibilidade de licitação, tendo como contrapartida a divulgação de marca no evento, pelo que não se depreende necessidade de prestação de contas, de outro tem-se julgados do TCU que recomendam a apresentação das contas pela patrocinada, nos termos da Constituição Federal, posto tratar-se de verbas públicas.

31. Quanto ao detalhamento da prestação de contas, a exemplo da apresentação de notas fiscais e extrato bancário de depósito, vê-se que a questão foi enfrentada no exame do recurso às decisões do Acórdão n. 97/2011- TCU-Plenário, no Processo n. 020.345/2004-9, o que resultou no Acórdão n. 1518/2013-TCU-Plenário, no qual a área técnica do TCU assim se pronunciou:

“131. A demonstração de contrapartidas a que se refere os recorrentes se limita ao aspecto financeiro da comprovação da aplicação dos recursos, havendo a necessidade de se detalhar, ainda, os serviços e produtos efetivamente adquiridos/prestados, indicação das respectivas notas fiscais, os extratos bancários e demais elementos que comprovassem a efetividade de todos os gastos. Especificamente quanto à natureza das despesas em questão, as respectivas planilhas analíticas de custos.” (Grifou-se)

32. Todavia, o Ministério Público junto ao TCU entendeu de modo bem diverso ao se manifestar sobre a prestação de contas:

“10. Poder-se-ia argumentar que, ao assinarem o contrato de patrocínio do tipo não incentivado, esses gestores assumiram o risco de que o contratado efetuasse gastos em desconformidade com as finalidades pactuadas, na medida em que tal modalidade não exige a apresentação de prestação de contas.

11. Todavia, a modalidade não incentivada (da qual a inexigibilidade de prestação de contas é uma de suas características) restou reconhecida pelo TCU como legítima, até porque, do contrário, todo o valor repassado deveria ter sido imputado como débito a ser ressarcido pelos responsáveis, dada a ilegalidade do patrocínio em si.” (Grifou-se)

33. Ainda no exame do recurso, o Ministro Relator demonstrou sua concordância quanto à manifestação do Ministério Público quando fez questão de ressaltar que é inexigível a prestação de contas nos patrocínios não incentivados:

“16. Assim, ultrapassada a questão da regularidade da concessão do patrocínio, ainda na decisão recorrida, resta avaliar a possibilidade da exigência da comprovação dos gastos. Ora, se o próprio Tribunal reputou regular o patrocínio não incentivado, o qual, ressaltado, caracteriza-se pela inexigibilidade de prestação de contas, não cabe impugnar os valores e as despesas incorridas pelo patrocinado.”

34. Ao reconhecer a inexigibilidade da prestação de contas do patrocinado, no âmbito dos contratos de patrocínio que firmam com patrocinadores de órgãos e entidades da Administração Pública, o TCU acolhe a tese de que no patrocínio não há prestação de serviços, motivo pelo qual não há utilização de dinheiro público pelo patrocinado, por se tratar de uma aquisição do direito de associação da marca do patrocinador e/ou de seus produtos e serviços a projeto da iniciativa do patrocinado.
35. Por isso, não se aplicaria ao contrato de patrocínio o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, porque nessa modalidade de contratação o patrocinado não utiliza e nem administra dinheiro, bens ou valores públicos, já que o patrocínio se caracteriza como obrigação de dar que se efetiva mediante a aquisição do direito de associação da marca do patrocinador e/ou de seus produtos e serviços a projeto promovido pelo patrocinado.
36. O entendimento retro exarado é, em parte, transcrição de Nota Técnica da Presidência da República, já citada, trecho com o qual esta divisão coaduna. Frisamos, oportunamente, que esta divergência já foi objeto de manifestação dos setores de Auditoria e Controladoria deste Federal que se posicionaram antagonicamente.
37. A inteligência que esta Divisão vem emitindo em processos de patrocínio é pela imprescindibilidade apenas no que pertence a efetivação da contrapartida que se ofereceu, onde, desta forma, o patrocinado demonstrará que cumpriu com o pactuado. Contudo, privilegiando o princípio da transparência no uso de recursos públicos, vislumbrando atender a possíveis auditorias do TCU, entende-se não haver óbice jurídico à cláusula sétima de prestação de contas.

- CONCLUSÃO

38. *Ex positis*, resta a **APROVAÇÃO CONDICIONADA** da minuta de contrato de patrocínio à observação ou justificativa quanto às recomendações consignadas, **em especial nos itens 15 “a”, “e”, 18, 19 e 22 deste Parecer**, sendo de bom alvitre a leitura integral.
39. Recomenda-se, caso seja aprovada a contratação pelo Plenário, **a ratificação e a publicação da inexigibilidade de licitação, bem como, a emissão de Nota de Empenho, nesta sequência, previamente à assinatura e publicação do acordo,**

observados os trâmites necessários e prazos legais, bem como a nomeação de servidor/fiscal para acompanhar a execução contratual.

40. É de responsabilidade dos setores técnicos competentes o saneamento dos apontamentos presentes neste parecer para prosseguimento do feito. Desse modo, após a emissão de parecer prévio sobre a minuta do contrato, os autos somente devem retornar à Procuradoria em caso de dúvida jurídica específica formulada pela Administração, ficando dispensada a apreciação do procedimento concluído.
41. Registra-se, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual, conforme parágrafo único do art. 38 da Lei n. 8.666/93, abstraídas quaisquer considerações sobre a conveniência dos atos. Não se incluem no âmbito de análise da Procuradoria os elementos técnicos pertinentes a execução do contrato, assim como aqueles de ordem discricionária, administrativa, financeira ou orçamentária e as informações consignadas pelos gestores, cuja exatidão deverá ser previamente verificada pelos setores responsáveis e autoridades competentes.
42. Após alterações sugeridas ou as devidas justificativas, não é necessário o retorno do PAD a esta Divisão, salvo em caso de alteração não solicitada ou consideração superior.
43. Sugere-se, assim, o encaminhamento dos autos à **DETEC** para providências de cumprimento ou justificativa das ressalvas.

À consideração superior.

Brasília-DF, 29 de maio de 2024.

PEDRO PAULO SETTE DE MORAES

Divisão de Licitações, Contratos e Convênios – DLCC/PROGER

OAB/DF nº 13.188



Documento assinado eletronicamente por **PEDRO PAULO SETTE DE MORAES - Matr. 576, Chefe da Divisão de Licitação, Contratos e Convênios**, em 29/05/2024, às 17:58, 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 **0300692** e o código CRC **49823221**.

Referência: Processo nº 00196.003164/2024-24

SEI nº 0300692

DESPACHO

Brasília-DF, 03 de junho de 2024.

DESPACHO PROGER N° 075/2024

PROCESSO SEI N° 00196.003164/2024-24.

Assunto: PATROCÍNIO DO "XVI CONGRESSO PARAGUAYO DE ENFERMARIA"

1. Com vistas.
2. Acato as razões aduzidas no Parecer Jurídico nº **077/DLCC-PROGER/2024-P (0300692)** da lavra do Ilustre Chefe da Divisão de Licitações e Contratos, que conclui pela **APROVAÇÃO CONDICIONADA** da minuta de contrato de patrocínio à observação ou justificativa quanto às recomendações consignadas, **em especial nos itens 15 "a", "e", 18, 19 e 22 d referido parecer, sendo devida sua leitura integral.**
3. Na sequência, remeto os autos administrativos à DETEC para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Tycianna Goes da Silva Monte Alegre - Matrícula 582
Procuradora Geral do Cofen
OAB/SE 2558



Documento assinado eletronicamente por **TYCIANNA GOES DA SILVA MONTE ALEGRE - Matr. 582, Procurador(a) Geral**, em 03/06/2024, às 11:56, 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 **0301396** e o código CRC **D9FF1EC7**.

Referência: Processo nº 00196.003164/2024-24

SEI nº 0301396