



REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP

Seção: Artigos Científicos

A Administração Pública patrocinadora: o contrato de patrocínio como instrumento de concretização do interesse público

The public administration as sponsor: the sponsorship contract as an instrument of public interest concretization

Diego Prandino Alves

Resumo: O presente artigo investiga o contrato de patrocínio celebrado pela Administração Pública com particulares, visando ao incentivo de iniciativas privadas de interesse público. Inicialmente, traça uma breve definição e caracterização do patrocínio, bem como pontua algumas **as** diretrizes da atividade publicitária no âmbito da Administração Pública. A partir desses conceitos, caracteriza o patrocínio ativo da Administração Pública como instrumento de consecução do interesse público a ser satisfeito no caso concreto, podendo ser utilizando com finalidades de marketing comercial, de fomento social ou de legitimação da atividade administrativa. Em conclusão, ressalta que a atuação patrocinadora da Administração constitui meio legítimo e relevante de concretização da atividade administrativa e do interesse público.

Palavras-chave: Contrato de patrocínio. Administração pública. Interesse público. Fomento. Legitimação

Abstract: This article analyzes the sponsorship contracts through which the public administration sponsors private initiatives of public interest. Initially, it briefly defines and characterizes the sponsorship. It then points out some of the guidelines of the publicity in the Brazilian public administration. Given this background, it characterizes the sponsorship contract as an instrument of consecution of the public interest in each specific case. These contracts may be used as a means of commercial marketing, social fomentation or legitimizing administrative activity. In conclusion, it highlights that sponsoring role of the public administration is a legitimate and relevant means of concretization of the administrative activity and the public interest.

Keywords: Sponsorship contract. Public administration. Public interest. Fomentation. Legitimacy.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v4n2p137-174>

Artigo submetido em: julho de 2017

Aprovado em: julho de 2017

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATROCINADORA: O CONTRATO DE PATROCÍNIO COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

Diego Prandino ALVES*

Sumário: 1 Introdução; 2 Patrocínio: definição e caracterização; 3 A publicidade na administração pública: breves anotações; 4 O patrocínio ativo da administração; 4.1 O interesse público a ser concretizado pelo patrocínio estatal ativo; 4.2 O patrocínio ativo como instrumento de marketing comercial; 4.3 O patrocínio ativo como instrumento de fomento social; 4.4 O patrocínio ativo como instrumento de legitimação da atuação estatal; 5 Conclusão; 6 Referências bibliográficas

1. Introdução

O Direito Administrativo é voltado à sistematização da atividade administrativa do Estado, sob suas dimensões formais e materiais. Por isso, seu desenvolvimento encontra-se intimamente relacionado às atividades e aos valores do próprio Estado, num processo evolutivo que sofre inserções da realidade social, política, econômica e institucional do país (MEDAUAR, 2016, p. 45).

No período que se segue à Revolução Francesa¹, as diferentes configurações do Estado e a relação deste com a sociedade tiveram reflexos diretos na disciplina administrativa. De um Estado predominantemente absenteísta no século XIX ao dito atual Estado Subsidiário – passando pelo Estado Social –, o Direito Administrativo tornou-se continuamente mais amplo e complexo, disciplinando as recorrentes – e indispensáveis – inovações ocorridas na atuação estatal.²

Nesse contexto, a contínua evolução do Estado demanda a concepção e o desenvolvimento de mecanismos e de instrumentos que viabilizem a consecução satisfatória das funções administrativas (SCHIRATO, 2016, pp. 192-193). Contudo, conforme apontado por AZEVEDO NETO (2015, p. 74), alguns desses mecanismos

* Consultor de Orçamentos do Senado Federal. Especialista em Finanças Públicas (Orçamento Público) pela Escola de Administração Fazendária (2011) e em Contabilidade Pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina (2014). Bacharel em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2009), em Ciências Contábeis pela Universidade do Sul de Santa Catarina (2016) e em Direito pela Escola de Direito de Brasília (2017).

¹ A doutrina aponta a Revolução Francesa como marco do surgimento do Direito Administrativo. Por todos, cf. Edmir Netto de Araújo (2000, p. 152).

² Sobre a contínua mutação do Estado e seus reflexos no Direito Administrativo: Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2011, pp. 136-144) e Maria Sylvia Zanella di Pietro (2009, pp. 8-21).

nascem ao arrepio de uma disciplina prévia do direito positivo – fenômeno identificado, também, por DI PIETRO (2013, p. 25):

A consequência é que a evolução do direito administrativo depende, em grande parte, de reformas constitucionais, o que conduz a dois caminhos: (a) um, lícito, que é a reforma pelos instrumentos que a própria Constituição prevê; (b) outro que é feito ao arrepio da Constituição, que vai sendo atropelada pelas leis ordinárias, por atos normativos da Administração Pública e, às vezes, sem qualquer previsão normativa; a Administração Pública, com muita frequência, coloca-se na frente do legislador. Daí o desprestígio da Constituição e do princípio da legalidade.

Esse estado de coisas é identificado, também, na atividade contratual da Administração Pública. A doutrina, primeiramente, seguida pela jurisprudência, já balizava as relações contratuais concretizadas pela Administração muito antes de ser editado o Decreto-Lei nº 2.300/1986 (AZEVEDO NETO, 2015, p. 74). Da mesma maneira, a ausência de um diploma disciplinador das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas não constituiu impeditivo para a sua utilização antes da edição das Leis nºs 8.987/1995 e 11.079/2004, respectivamente (DI PIETRO, 2009, pp. 203-206; ALMEIDA, 2015, p. 374).

A atividade contratual da Administração, influenciada, entre outros aspectos, pelas práticas sociais de mercado e pelos avanços tecnológicos, sofre constante evolução e acréscimo de complexidade. Por isso, cada vez mais doutrina descortina a insuficiência da atual teoria administrativa brasileira em matéria de contratos e de contratações. Isso porque, a referida teoria – pautada, em termos gerais, na Lei nº 8.666/1993 – pretende, em larga media, uniformizar o regime jurídico aplicável aos contratos administrativos, desconsiderando a pluralidade de negócios jurídicos disponíveis à Administração, bem como a heterogeneidade de entes e de órgãos que compõem a Administração (SCHIRATO, 2013, pp. 51-69; ALMEIDA, 2015, pp. 317-385).

Não por acaso, nos últimos anos, emergiu a tendência de especialização dos regimes dos contratos celebrados pela Administração, com a edição de diplomas normativos específicos destinados a melhor disciplinar a atividade contratual da Administração Pública.³ A despeito dessas recentes inovações, algumas práticas contratuais da

³ Citam-se, a título exemplificativo: (i) a Lei nº 12.232/2010, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências; (ii) a Lei nº 12.462/2011, que, entre outras providências, institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; (iii) a Lei nº 13.019/2014, que, entre outras disposições, estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco; e a (iv) Lei nº 13.303/2016, 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, inclusive disposições de caráter geral sobre licitações e contratos.

Administração carecem de uma disciplina mínima. É nesse contexto que se inserem os contatos em que a Administração Pública figura como patrocinadora de eventos ou de atividades promovidas por particulares.

Como já apontado, a ausência de uma disciplina contratual não obsta que a Administração direta e indireta da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal se valha do regramento geral já estabelecido para firmar negócios jurídicos necessários à consecução de suas finalidades. Relativamente aos patrocínios, demonstração clara disso são os dados referentes aos montantes de projetos de patrocínios elaborados por órgãos e entidades do Poder Executivo federal e submetidos à análise da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM entre os anos de 2009 e 2016. No período considerado, foram R\$ 10,13 bilhões destinados ao patrocínio de iniciativas privadas, assim distribuídos: R\$ 3,59 bilhões (35,4%) para a área de esportes; R\$ 3,38 bilhões (33,4%) para a cultura; R\$ 1,33 bilhão (13,1%) para eventos; R\$ 1,27 bilhão (12,5%) para a área social; e R\$ 0,57 bilhão (5,6%) para ações voltadas ao meio ambiente. Denota-se que as cifras são vultosas, mesmo se considerada apenas a esfera federal.⁴

Não obstante o volume de recursos públicos destinados a agentes privados no bojo de ações de patrocínio, é evidente a escassez de estudos acadêmicos e doutrinários sobre o tema sob a perspectiva do Direito Administrativo. Esse estado de coisas dá azo a uma multiplicidade de interpretações contraditórias sobre o instituto por parte de gestores, de órgãos de controle e, até mesmo, da jurisprudência. Não raro, essas interpretações, alicerçadas em uma análise perfunctória do assunto, conferem ao instituto do patrocínio contornos e fundamentações jurídicas incompatíveis com a atividade administrativa, criando um ambiente propício para o cometimento de ilegalidades, desvios de finalidade, malversação de recursos e atendimento a interesses outros que não o interesse público.

Nesse contexto, sem, por óbvio, pretender esgotar a matéria, o presente estudo visa a analisar o espectro de utilização do patrocínio ativo pela Administração Pública. Em outras palavras, objetiva-se investigar as maneiras pelas quais o Estado pode se valer do patrocínio de iniciativas privadas para a consecução de suas finalidades administrativas. Esse labor, contudo, não prescinde do delineamento prévio do conceito de patrocínio e de algumas notas prévias acerca da publicidade da Administração Pública.

2. Patrocínio: definição e caracterização

O que é – ou o que caracteriza – um patrocínio? Essa questão singela constitui o ponto de partida deste trabalho – e do diálogo doutrinário que cerca o instrumento.

⁴ Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/patrocinio/balanco-das-acoes-de-patrocinio>>. Acessado em: 01 jun. 2017.

John L. Crompton (1995, p. 199), em um dos seus vários ensaios sobre o tema, definiu o patrocínio como um instrumento de promoção, explicando que aqueles que nele investem buscam impactar positivamente o convencimento do consumidor, para que este adquirira determinado produto. Crompton destaca que, por meio do patrocínio, o patrocinador pode informar, educar ou persuadir atuais e potenciais clientes, bem como rememorar-los dos benefícios associados a determinada companhia, empresa ou serviço.

Pedro Labariega Villanueva (2005, p. 222), por sua vez, caracteriza o patrocínio como um contrato em que uma parte, denominada patrocinador (*espónsor*), se obriga a uma prestação pecuniária ou à entrega de coisas fungíveis a outra parte, denominada patrocinado (*esponsorizado*), o qual se obriga a divulgar o nome ou a marca do patrocinador em várias manifestações de sua atividade (desportiva, cultural, etc.).⁵ Para o Professor mexicano, a atividade de patrocínio é marcada pelas seguintes peculiaridades: (i) a forma de execução do patrocínio – duração, frequência e intensidade da mensagem – não é diretamente definida pelo patrocinador, mas fica condicionada às alternativas próprias do evento patrocinado; (ii) o controle, pelo patrocinador, do conteúdo da mensagem é mais limitado do que em uma publicidade comum; (iii) o conteúdo da mensagem é extremamente concentrado, limitando-se, em regra, à marca, a um logotipo ou à denominação da empresa; (iv) a potencialidade de atrair a atenção do público é mais elevada, comparativamente à publicidade tradicional.

É possível delinear ainda, outros elementos caracterizadores da atividade de patrocínio: (i) finalidade publicitária; (ii) realização dessa publicidade por meio de pessoas estranhas à patrocinada; (iii) relacionamento estreito entre as imagens do patrocinado e do patrocinador; (iv) autonomia de cada parte na condução de suas ações; e (v) exigência de colaboração recíproca (USTÁRROZ, 2012, p. 90).

Inúmeras outras definições podem ser encontradas na doutrina, todas essencialmente voltadas para a atividade privada de natureza comercial.⁶ Dada a multiplicidade de abordagens, não é possível sintetizar uma definição unívoca do que venha a ser o patrocínio, embora muitos de seus elementos sejam caracterizados pacificamente.

O elemento, talvez, mais relevante – e pacífico na doutrina – em uma relação entre patrocinado e patrocinador é a obrigação mútua de associação de suas imagens. Esse elemento é, essencialmente, o que distingue o contrato de patrocínio de um contrato

⁵ Em sentido similar, Francesco Galgano (1996, p. 1534), entende o patrocínio como um contrato em que um empresário (patrocinador), visando a aumentar a notoriedade de seus símbolos distintivos, entrega determinada quantidade de dinheiro, ou ainda bens ou serviços, ao organizador de manifestações desportivas ou de iniciativas culturais, ou mesmo a uma pessoa relacionada a um evento desportivo (patrocinado), para que este publicite, na maneira contratualmente ajustada, os produtos, os serviços ou a atividade do empresário.

⁶ Um quadro com várias outras definições pode ser consultado em WOODSIDE (2010, p. 17).

genérico de serviço de publicidade. Nesse sentido, não basta que o patrocinado realize simples divulgação da imagem ou de um produto ou serviço do patrocinador, em uma publicidade isolada e desprovida de propósito ou significado. Se patrocinado ou patrocinador disseminarem suas imagens isoladamente, sem explicitar uma conexão entre elas, faltará elemento essencial à caracterização da relação de patrocínio, pois, como visto, é ínsito ao patrocínio a vinculação entre a imagem do patrocinador e a do patrocinado, ou entre aquela e a imagem de um evento. O dever do patrocinado, portanto, vai além da simples veiculação publicitária (SANCTIS, 2006, pp. 10-11).

3. A publicidade na Administração Pública: breves anotações

As ações de patrocínio realizadas pela Administração Pública, embora não constituam *serviços de publicidade* – na acepção técnica do termo *serviço* –, tem como fim a veiculação de imagem do patrocinador de maneira intimamente relacionada à imagem da pessoa ou do objeto patrocinado. Logo, a despeito de não caracterizar uma prestação de serviço, não há como negar sua natureza publicitária, tratando-se de um *instrumento* de publicidade indireta (FERRETI, 2009, p. 4).⁷

Nesse cenário, é pertinente o seguinte questionamento: a que se presta a publicidade no âmbito da Administração Pública? Vejamos a seguir.

No Brasil, atualmente, a atividade publicitária é regida pela Lei nº 4.680/1995 e pelo seu regulamento, o Decreto nº 57.690/1966 e alterações posteriores. Aplicam-se, também, as Normas-Padrão da Atividade Publicitária.

No âmbito do Poder Executivo federal, as principais normas que definem competências, relativamente às ações de comunicação, são: Medida Provisória nº 782/2017, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios⁸; o Decreto nº 9.038/2017 e alterações posteriores, que,

⁷ Já se pontuou no presente estudo que, conquanto ambos tenham finalidade publicitária, uma das diferenças marcantes entre a prestação de serviços de publicidade e o patrocínio é a íntima associação entre a imagem do patrocinador e a do patrocinado. Vale a reprodução das palavras de Antonio Mazzili, Giuseppina Mari e Roberto Chieppa (2008, pp. 464): “*Il fine di pubblicità costituisce sì la causa del negozio atipico della sponsorizzazione, ma deve essere tenuta distinta la causa della sponsorizzazione da quella del contratto pubblicitario. La giurisprudenza ha, infatti, chiarito che la caratteristica peculiare della sponsorizzazione rispetto all'ordinario contratto di pubblicità è costituita dallo stretto legame istituito tra la divulgazione dell'immagine e/o dei segni distintivi dello sponsor e la manifestazione o lo spettacolo (o il ciclo o la serie di essi), nel caso in cui detto soggetto utilizzi proprio quel determinato evento (confidando nella capacità di presa e nella forza di suggestione delle opere in esso eseguite) per promuovere la propria figura nei confronti degli utenti e destinatari dello spettacolo stesso*”.

⁸ No curso da elaboração do presente trabalho, houve 3 normas definidoras da estrutura da Presidência da República: (i) a Lei nº 10.683/2003 e alterações posteriores, que, entre outras providências, dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios; (ii) a Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017, que alterou a Lei nº 10.683/2003, inclusive promovendo modificações relativamente à Secretaria Especial de Comunicação Social; e (iii) a Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017, que revogou tanto a Lei nº 10.683/2003 quanto a Medida Provisória nº 768/2017. Na data de conclusão deste estudo, a Medida Provisória nº 782/2017 ainda não havia sido aprovada e convertida

entre outras disposições, aprova as Estruturas Regimentais da Secretaria de Governo e da Secretaria-Geral da Presidência da República; e o Decreto nº 6.555/2008, que dispõe sobre “as ações de comunicação do Poder Executivo Federal e dá outras providências”.

O Decreto nº 6.555/2008, em seu artigo 6º, inciso IV, bem como Decreto nº 9.038/2017, em seu art. 23, inciso IV, estabelece que compete à Secretaria Especial de Comunicação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República – SECOM normatizar a publicidade e os patrocínios dos órgãos e das entidades da administração pública federal, direta e indireta, e das sociedades sob o controle da União, editando políticas, diretrizes, orientações e normas complementares ao Decreto nº 6.555/2008.

Valendo-se desses dispositivos, a SECOM, visando a normatizar as ações de comunicação no âmbito do Poder Executivo federal, edita diversas Instruções Normativas (IN), de que são exemplos: a IN nº 5/2011, que dispõe sobre a conceituação das ações de comunicação; a IN nº 7/2014, que disciplina a publicidade dos órgãos e entidades do Executivo federal; e a IN nº 9/2014, que disciplina o patrocínio.

A IN nº 7/2014 cuidou de conceituar as quatro espécies de publicidade governamental elencadas no art. 3º, inciso V, alíneas “a” a “d”, do Decreto nº 6.555/2008:

- *Publicidade Institucional*: destina-se a posicionar e fortalecer as instituições, prestar contas de atos, obras, programas, serviços, metas e resultados das ações do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade e de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior;
- *Publicidade de Utilidade Pública*: destina-se a divulgar temas de interesse social e apresenta comando de ação objetivo, claro e de fácil entendimento, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos;
- *Publicidade Mercadológica*: destina-se a alavancar vendas ou promover produtos e serviços no mercado;

em lei, pelo que, ainda que transitórias, tomaram-se por base suas disposições para a elaboração do presente trabalho. Destaque-se que, por revogar a Medida Provisória nº 768/2017, supostamente reeditando seus termos, a Medida Provisória nº 782/2017 é alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.709/DF, com fulcro no mandamento condito no § 10 do art. 62 da Constituição da República (ainda pendente de julgamento na data de conclusão deste trabalho).

- *Publicidade Legal*: destina-se a divulgar de balanços, atas, editais, decisões, avisos e de outras informações dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender a prescrições legais.

Denota-se haver um amplo leque de situações em que a publicidade governamental pode constituir instrumento hábil à consecução das finalidades institucionais dos órgãos e entidades da Administração Pública federal, indo desde uma divulgação de campanha de vacinação – publicidade de utilidade pública –, por exemplo, a uma propaganda de cunho comercial para aumentar vendas ou melhorar o posicionamento de mercado de uma empresa estatal, por exemplo.

Não é demais lembrar que a atuação estatal deve estar sempre pautada pela consecução do interesse público.⁹ O atendimento ao interesse público, por sua vez, pode assumir diversos matizes, a depender da finalidade que ensejou a criação de terminado órgão ou entidades. Assim, é plenamente consentâneo com o interesse público, por exemplo, a publicidade mercadológica promovida por empresas estatais que exploram atividade econômica ou que prestam serviços públicos em regime concorrencial.¹⁰

Afora a publicidade mercadológica, típica do ramo da Administração Pública impregnado por finalidade lucrativa, a publicidade estatal, por constituir um *link* entre a Administração Pública e seus administrados deve, sempre, estar imbuída de um inafastável objetivo democrático, de modo que a comunicação pública¹¹ “só se justifica dentro do estado democrático de direito se ela realizar o dever do Estado de informar” (BUCCI, 2015, *ebook*). Esse vetor informativo-democrático está homenageado tanto no Decreto nº 6.555/2008 quanto na IN nº 7/2014.

O Decreto, em seu art. 1º, ressalta como objetivo principal das ações de comunicação do Poder Executivo federal: (i) dar amplo conhecimento à sociedade das políticas e programas do Poder Executivo Federal; (ii) divulgar os direitos do cidadão e serviços colocados à sua disposição; (iii) estimular a participação da sociedade no

⁹ Conforme o magistério de Vitor Rhein Schirato (2016, pp. 178-179), sobre as empresas estatais, mas que pode ser, sem prejuízo algum, espreado para todos os órgãos e entidades da Administração Pública, a atuação do corpo administrativo estatal deve sempre atuar visando à realização das finalidades para as quais tenham sido concebidos, em conformidade com a legislação que ensejou sua criação e com os preceitos constitucionais que regem a atuação do Estado. Em sentido concordante, Odete Medauar (2016, pp. 161-162) destaca que a atividade da Administração deve ser direcionada “no sentido da realização do interesse da coletividade, e não de interesses fazendários, das autoridades, dos partidos políticos. Assim, a finalidade da atuação da Administração situa-se no atendimento do interesse público e o desvirtuamento dessa finalidade suscita o vício do desvio de poder do desvio de finalidade”.

¹⁰ Sobre a moderna configuração e a cada vez menos diferenciada separação entre a prestação de serviços públicos e a exploração de atividades econômicas pelas empresas estatais, cf. Schirato (2016, pp. 54-96).

¹¹ Não é objeto deste estudo discorrer sobre as diversas acepções que o termo *comunicação pública* pode assumir. Adota-se, aqui, o conceito lapidado por Elizabeth Pazito Brandão (2012, p. 9), que, após perscrutar diversos estudos sobre o tema, assim sintetizou: “O panorama aqui traçado demonstra que, dentre os múltiplos significados da expressão *comunicação pública*, é possível encontrar um ponto comum de entendimento que é aquele que diz respeito a um processo comunicativo que se instaura entre o Estado, o governo e a sociedade com o objetivo de informar para a construção da cidadania”.

debate e na formulação de políticas públicas; (iv) disseminar informações sobre assuntos de interesse público dos diferentes segmentos sociais; e (v) promover o Brasil no exterior.

Já a IN nº 7/2014, no espírito dos vetores delineados no art. 2º do Decreto nº 6.555/2008, traça, em seu art. 6º, as seguintes diretrizes para o desenvolvimento das ações e na criação dos conteúdos das peças publicitárias: (i) observar o princípio da impessoalidade, de modo que a publicidade tenha caráter educativo, informativo ou de orientação social, proibida a menção a nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos; (ii) buscar, na elaboração das mensagens, uma linguagem clara e de fácil entendimento para o cidadão; (iii) contribuir para a compreensão do posicionamento e das políticas públicas do Poder Executivo federal; (iv) contribuir para a compreensão dos investimentos realizados e das responsabilidades dos governos federal, estaduais e municipais na obra ou ação divulgada, promovendo transparência da gestão pública e estimulando o controle social; (v) priorizar a divulgação de ações e resultados concretos, em detrimento a promessas ou realizações ainda não implementadas; (vi) ressaltar, sempre que possível, nas ações de publicidade institucional, os benefícios diretos e indiretos das ações do Poder Executivo federal para a sociedade; (vii) privilegiar o uso de pessoas, cenas e casos reais na publicidade institucional de prestação de contas; (viii) promover a autoestima dos brasileiros; (ix) evitar o uso de siglas e termos estrangeiros; (x) evitar o uso de siglas, citação de estruturas administrativas internas e excessos na citação do nome de órgãos ou de entidades, em detrimento à mensagem principal; (xi) utilizar recurso que facilite a compreensão das mensagens por pessoas com deficiência visual e auditiva; e (xii) evitar a utilização de informe publicitário ou publieditorial e a produção de conteúdo por veículos de comunicação e divulgação.

Nota-se que as diretrizes supratranscritas têm vieses informativo, inclusivo, de acessibilidade, entre outros, não apenas viabilizando ou facilitando o controle social pelos destinatários da informação, mas, mais além, conscientizando pessoas sobre direitos que lhes assistem e as formas de concretizá-los. Mecanismos de publicidade e de transparência pautados por essas diretrizes estreitam a relação administração-administrados, favorecem a estabilidade da democracia (ALVES, 2011, pp. 234-239) e conferem maior legitimidade à atuação administrativa – assunto que será explorado em tópico ulterior deste trabalho.

Nesse sentido, é plenamente legítimo à Administração Pública valer-se de instrumentos de publicidade e de comunicação, desde constituam um meio satisfatório para melhor perseguir a consecução de suas finalidades, sendo a mais relevante delas a realização do interesse público. Nesse mister, é imperioso que a Administração e seus agentes não se descolem dos princípios que informam a atividade administrativa e que são tão caros ao Estado Democrático, mormente os

seguintes: legalidade, legitimidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade, finalidade, motivação e indisponibilidade do interesse público.¹²

4. O patrocínio ativo da Administração

Primeiramente, deve-se destacar que o patrocínio não constitui um mero serviço de publicidade. Este distingue-se daquele pelo vínculo íntimo entre a imagem do contratante e do contratado, atributo que marca o patrocínio (BAUSILIO, 2014, p. 499). Outro traço distintivo importante é que, nos serviços, o contratado desenvolve a atividade de maneira profissional, enquanto, no patrocínio, o patrocinado atua em ramo diverso da atividade publicitária (FERRETI, 2009, pp. 6-7). É certo, assim, que serviços de publicidade contratados pela Administração Pública têm inequivocamente contornos e características típicas de um contrato administrativo genérico de prestação de serviços. O mesmo, contudo, não se pode afirmar quanto ao patrocínio.

Diante disso, soa intuitivo afirmar que na hipótese em que for cabível a concessão de patrocínio não haverá espaço para a prestação serviço de publicidade visando ao mesmo fim. Isso porque as finalidades inerentes a cada relação jurídica são diversas entre si, não sendo intercambiáveis o conjunto de prestações e de contraprestações de um e de outro contrato.

Nesse cenário, diante de um campo de aplicação tão restrito e específico, não é despiciendo investigar como a concessão de patrocínio pela Administração Pública pode constituir instrumento hábil e adequado à consecução da finalidade administrativa.

Uma análise mais apressada e desprovida de maior reflexão poderia conduzir à afirmação de que a concessão de patrocínio pela Administração Pública a particulares só se justificaria em segmentos em que houvesse atividade econômica por parte do Estado, vale dizer, somente empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica poderiam ser patrocinadoras. E ainda poderia ser suscitada a impossibilidade de empresas estatais atuantes em regimes não concorrenciais valerem-se do patrocínio para fins de satisfação da sua função social.

Tais conclusões, contudo, merecem duas críticas imediatas.

A primeira é que tal pensamento revela uma percepção tradicionalista do Direito Administrativo e da Administração Pública, outrora informada por conceitos como: princípio da supremacia do interesse público; segregação estanque entre os regimes jurídicos de direito público e de direito privado; distinção clara, no âmbito da atividade econômica estatal, entre exploração de atividade econômica e prestação

¹² Para um extenso rol dos princípios que pautam a atividade administrativa, cf. Moreira Neto (2009, pp. 77-123).

de serviço público. Embora tais ensinamentos sejam, por vezes, propagados como dogmas, sem maior análise crítica, a melhor doutrina não se exime de colocar em xeque esses e outros conceitos, que, assim como o próprio Direito Administrativo, sofrem mutações em razão da evolução da sociedade e do Estado (BINENBOJM, 2014, pp. 9-45; MEDAUAR, 2017, pp. 205-219; SCHIRATO, 2016, pp. 54-96; SCHIRATO, 2012, pp. 177-186).

A segunda crítica é que tais pensamentos estão impregnados de uma visão reducionista do patrocínio ativo, insciente não apenas de suas características, mas de também de suas potencialidades como instrumento de comunicação, de geração de identidade e de indução de comportamento. A comunicação pública pode ser concretizada por meio de instrumentos variados, todos voltados, ao final, para o atingimento do interesse público, que deve ser o objetivo último da atividade administrativa estatal.¹³

Diante disso, a partir das diversas utilidades do contrato de patrocínio para fins da consecução da atividade administrativa, tecem-se, a seguir, breves análises sobre a viabilidade de os diversos entes da Administração Pública figurarem no polo ativo da relação de patrocínio, não sendo esse um *locus* exclusivo das empresas estatais exploradoras de atividade econômica.

4.1. O interesse público a ser concretizado pelo patrocínio estatal ativo

A consecução da finalidade de interesse público é inerente a toda a atividade administrativa. O interesse público, assim, a um só tempo, guia e baliza a atuação da Administração para determinado fim, orientando-a e limitando-a.

A noção de interesse público surge após a Revolução Francesa e, desde então, sofre constante mutação, ora representando um interesse homogêneo impositivo ao interesse particular, ora confundindo-se como o próprio interesse do Estado. Nesse caso, qualquer assunto, desde que assumido pelo poder público, era intitulado de interesse público. Mesmo hoje, ainda é fluida a noção de interesse público, de modo que, muitas vezes, o conceito é equiparado a expressões como interesse coletivo, interesse social, interesse geral, interesse estatal, etc. (MEDAUAR, 2017, pp. 230-238).

Uma concepção mais adequada à atividade administrativa contemporânea é aquela que reconhece a existência de interesses plúrimos legítimos – interesses públicos, privados, de grupos, de acionistas majoritários, minoritários, etc., todos tuteláveis pelo ordenamento jurídico – que devem passar por um processo de composição, fazendo prevalecer, ao final um interesse público no caso concreto considerado, representativo dessa conformação. Busca-se, assim, uma ponderação, uma

¹³ Para uma análise acerca dos instrumentos e das formas de comunicação pública e suas diversas aplicações e características, cf. Duarte (2012, pp. 59-71) e Zémor (2012, pp. 214-245).

conciliação, uma compatibilização dos diversos interesses envolvidos, pautada pela não sacrificabilidade, *a priori*, de nenhum interesse envolvido (MEDAUAR, 2017, pp. 230-238). Daí advém o obsoletismo do tradicional princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, tão criticado pela doutrina hodierna.¹⁴

O interesse público satisfeito por intermédio da atividade patrocinadora da Administração, portanto, deverá atender, simultaneamente, aos já mencionados vetores constitucionais que orientam a intervenção do estado nos domínios social e econômico e à conformação, *in concreto*, mediante ponderação e conciliação, dos diversos interesses legítimos potencialmente atendidos ou tolhidos pelo patrocínio, levando à construção *motivada* de um interesse público ótimo aplicável.

Essa conformação importa que o gestor, no exercício de ponderação dos diversos interesses tuteláveis, valendo-se de seu juízo discricionário motivado, adote a solução que convirja, de forma ótima, para o atendimento, *in casu*, do interesse público, ou seja, do conjunto que interesses que, em diferentes graus, será tutelado pela ação administrativa considerada – no caso, o patrocínio.

Esse exercício discricionário de eleição do interesse público a ser satisfeito envolve inúmeras decisões inter-relacionadas quanto aos seguintes questionamentos: deve-se patrocinar ou não?; quais as eventuais áreas sociais que devem objeto prioritário de ações de patrocínio?; qual o montante de recursos a serem repassados em cada ação?; quais as contrapartidas a serem exigidas?; quais as comunidades ou os grupos de pessoas que devem ser prioritariamente beneficiados por ações incentivadas com o patrocínio estatal?; qual a melhor forma de condução do processo de seleção das iniciativas a serem patrocinadas?; em se tratando de patrocínio comercial, quais parceiros trarão o maior benefício empresarial possível?; entre outros.

Cada uma dessas questões, para serem respondidas de forma ótima, podem envolver um conjunto de subquestionamentos. Ao final, respondidas todas as questões de forma ótima, terá havido a melhor conformação possível entre os diversos interesses, e estará delineado o interesse público a ser atendido.

A solução ótima a que deve observância o juízo de discricionariedade refere-se àquela solução que melhor atenda aos diversos interesses sujeitos à conciliação. Nesse sentido, valem as palavras de Celso Antônio Bandeira de Melo (2012, p. 35):

¹⁴ Gustavo Binenbojm (2014, pp. 29-33), reconhecendo a centralidade do sistema de direitos fundamentais veiculado na Constituição e a estrutura pluralista e maleável dos princípios constitucionais, apresenta crítica contundente a ao princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, quando aplicado desacompanhado de um modelo de ponderação: “Deste modo, a emergência de um modelo de ponderação, como critério de racionalidade do direito (e do próprio Estado democrático de direito), servirá de instrumento para demonstrar a inconsistência da ideia de um princípio jurídico (ou um postulado normativo aplicativo) que preconize a supremacia abstrata e *a priori* do coletivo sobre o individual ou do público sobre o privado.

É exatamente porque a norma legal só quer a solução ótima, perfeita, adequada às circunstâncias, que, ante o caráter polifacético, multifário, dos fatos da vida, se vê compelida a outorgar ao administrador – que é quem se confronta com a realidade dos fatos segundo seu colorido próprio – certa margem de liberdade para que este, sopesando as circunstâncias, possa dar verdadeira satisfação à finalidade legal.

Então, a discricção nasce precisamente do propósito normativo de que só se tome a providência excelente, e não a providência sofrível e eventualmente ruim, porque, se não fosse por isso, ela teria sido redigida vinculantemente.

4.2 O patrocínio ativo como instrumento de marketing comercial

O patrocínio tem ampla aplicabilidade como instrumento de publicidade vinculado a uma estratégia comercial. É assim, precipuamente, que o patrocínio é utilizado pelos agentes econômicos privados.

O patrocínio, nesse caso, tem por finalidade a obtenção de alguma vantagem mercadológica que culmine no aumento de vendas (MCCONNEL, MOIR, 2014, p. 7). Mesmo estratégias relacionadas à consolidação da imagem da marca ou do produto ante os demais *players* do respectivo mercado terão como objetivo subjacente influir do processo de decisão de compra do consumidor, e, por conseguinte, aumentar as vendas e incrementar o lucro. Nesse processo, o patrocínio cumpre papéis como: aumentar a consciência de clientes atuais e potenciais em relação a produtos e serviços; consolidar ou melhorar a imagem do patrocinador ou de seus produtos ou serviços; difusão de amostras de produtos, aumentando a oportunidade de negócios, entre outros (CROMPTON, 1995, pp. 199-212).

Assim, a utilização do patrocínio pela Administração Pública é plenamente cabível, quando o ente patrocinador encontra-se inserido em um mercado concorrencial. Neste ponto, exclui-se a possibilidade de que a Administração Direta, autarquias ou fundações concedam patrocínio com finalidade comercial, estendendo-se essa impossibilidade às empresas estatais atuantes em mercados não concorrenciais.

O patrocínio é instrumento ínsito às estratégias de marketing de entidades atuantes no mercado, até mesmo de empresas estatais. Na verdade, qualquer tentativa de visasse a impedir que esses entes administrativos se utilizassem do patrocínio significaria sujeitá-los a grave entrave competitivo, uma vez que os demais competidores privados – imunes às amarras típicas do regime jurídico de direito público que, em maior ou menor grau, acometem as empresas estatais – poderiam

se utilizar do patrocínio para alavancar sua imagem e suas vendas em detrimento da empresa estatal concorrente.¹⁵

Não se deve olvidar que os atos e os contratos de qualquer entidade da Administração Pública devem sempre ser permeados pela finalidade pública subjacente que ensejou a descentralização administrativa, devendo sua atuação se pautar pela lei e pela Constituição da República – e, especificamente no caso das empresas estatais, pelos preceitos constitucionais que regem a atuação estatal no domínio econômico (SCHIRATO, 2016, pp. 178-180). A concessão de patrocínio pelas estatais a particulares, portanto, deve constituir instrumento que convirja para a consecução dessa finalidade pública. Pela precisão da exposição, transcrevem-se as palavras de Antonio Mazzilli, Giuseppina Mari e Roberto Chieppa (2008, p. 460):

La specificità delle sponsorizzazione della p.a. consiste nell'esistenza di un vincolo di scopo, che del resto permea tutta l'attività della pubblica amministrazione, anche quella espressione della capacità di diritto privato: l'utilizzo di tale strumento deve essere strettamente funzionale alla realizzazione del fine pubblico perseguito dall'amministrazione.¹⁶

Assim, o interesse público subjacente à atividade patrocinadora da Administração deverá estar, em qualquer caso, em sintonia com as disposições legais constitucionais que orientam a intervenção estatal nos domínios econômicos e social, mesmo quando da concessão de patrocínios com finalidade comercial. Nesse sentido, no caso das empresas públicas e sociedades de economia mista, é mandatária a observância do que dispõe o art. 27, § 3º, da Lei nº 13.303/2016¹⁷, o Estatuto das Empresas Estatais, de modo que a discricionariedade inerente às decisões do patrocinador deve ser exercida nos limites e dentro das hipóteses delineadas na Lei e na Constituição da República.

¹⁵ Exemplo clássico a ser citado é o do Banco Nacional, então patrocinador do automobilista Ayrton Senna. A marca do Banco era intimamente ligada à do esportista, e vice-versa, de modo que até hoje, 22 anos após a liquidação da instituição financeira, muitas pessoas ainda relacionam as imagens do patrocinador e do patrocinado. Em entrevista, Marcelo Boschi destaca o pioneirismo e a agressividade do Banco Nacional em ações de marketing dessa natureza, pontuando que, após a liquidação da instituição, o *player* que mais se aproxima em termos de investimento em esportes – entenda-se: patrocínio – é o Banco do Brasil – justamente uma empresa estatal atuante em regime concorrencial. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/marketing/falido-ha-16-anos-marca-do-banco-nacional-ainda-tem-forca/>>. Acessado em: 27 maio 2017.

¹⁶ Tradução livre: “A especificidade do patrocínio da Administração Pública consiste em um vínculo de propósito, que permeia todas as atividades da Administração, até aquelas em que há a expressão da capacidade de direito privado: a utilização de tal instrumento deve ser estritamente funcional à realização da finalidade pública perseguida pela Administração”.

¹⁷ “§ 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” [grifo adicionado].

Deverão ser tidos como ilegítimos, portanto, os patrocínios concedidos por empresas estatais que, sob o pálio de atuar em regime concorrencial, destinem recursos públicos a atividades ou eventos que não se coadunem com o interesse público, que transbordem os limites constitucionais da intervenção do Estado no domínio econômico ou social ou que destoem das finalidades institucionais e da função social da entidade. As empresas estatais, ao intervirem no domínio econômico ou social, devem estrita observância aos ditames constitucionais e legais, de modo que suas práticas e estratégias comerciais não podem resultar em supressão da livre iniciativa, em preterição do interesse público ou em busca de interesses privados da Administração.¹⁸

Em âmbito privado, é intuitivo admitir que qualquer empresa possa se valer do patrocínio como estratégia de marketing comercial. Contudo, uma análise um pouco mais acurada conduz à conclusão de que a atividade empresarial, *per se*, não se afigura elemento decisivo para legitimar a concessão de patrocínios com finalidade comercial por empresas estatais. O mesmo pode se dizer em relação à forma jurídica de que se reveste a estatal. Para se analisar a conformação, ao ordenamento jurídico, da concessão de patrocínio com finalidade comercial, mostra-se mais adequado investigar a atuação concorrencial da entidade. Explica-se melhor.

Muitas empresas estatais – incluídas as sociedades de economia mista, que contam com aporte de recursos privados na composição de seu capital – atuam em regime de monopólio natural, de modo que suas vendas e sua receita não são afetada pela concessão de patrocínios ou por qualquer outra ação de publicidade. O incremento de suas vendas, receitas, lucros ou carteira de clientes deriva de causas que não estão sujeitas à variação por conta de publicidade ou de propaganda.

A concessão do patrocínio, nesses casos, não terá como finalidade precípua a obtenção de lucro, o aumento de vendas, a diversificação da carteira de clientes, ou qualquer outra vantagem de ordem comercial. Pode-se visar, em vez disso, à promoção do fomento social em benefício de alguma atividade específica ou, até mesmo, à difusão ou à consolidação da imagem do patrocinador junto a determinado público ou segmento específico, alvo da ação de patrocínio, com o intuito de legitimação da atuação estatal ante a sociedade – temas a serem abordados nos tópicos a seguir. Do patrocínio concedido com essas finalidades, não resultam

¹⁸ Sobre o tema, Vitor Rhein Schirato (2016, p. 179) explica: “Assim, ainda que se pretenda aumentar os campos de atuação e os lucros de empresa estatal para além dos limites legalmente previstos [...] para fins absolutamente lícitos (v.g., aumentar capacidade financeira da Administração Pública para investimento em empreendimentos de interesse coletivo como hospitais e escolas), haverá desvio de finalidade, na medida em que haverá excessos na realização do interesse público que levou à constituição de uma empresa estatal ou restrição desproporcional à livre-iniciativa. Com isso, queremos dizer que nem sempre a busca de interesse privado da Administração Pública será feita para fins ilícitos, mas, de outra forma, sempre implicará ilegalidade (i.e., desvio de finalidade)”.

vantagens de ordem econômica ou financeira para os respectivos acionistas, ainda que de maneira indireta.

A segregação entre estatais prestadoras de serviços públicos e exploradoras de atividade econômica tampouco fornece subsídios a uma conclusão quanto a pertinência ou não da concessão e patrocínio com finalidade comercial. Nesse sentido, vale trazer o entendimento do já citado Professor da Universidade de São Paulo, Vitor Rhein Schirato (2016, p. 70):

[...] Há atividades econômicas – excluídas, portanto, do rol dos serviços públicos – que não são desempenhadas em caráter de competição e que se revestem de caráter de plena essencialidade, de forma que devem ter sua continuidade e sua viabilidade protegidas pelo Ordenamento, independentemente da natureza jurídica pública ou privada do empreendedor (atividades de abastecimento de alimentos). Por seu turno, há serviços públicos que são realizados em plena competição e com relação aos quais qualquer forma de proteção não deve ser dada ao agente prestador, mas, sim, à atividade, pois em um ambiente competitivo sempre haverá agentes dispostos a assumir o lugar e as atividades de outro agente.

Por isso, consonante ao entendimento de que resta ultrapassada qualquer tentativa de divisar o regime jurídico aplicável à empresa estatal a partir de sua forma jurídica ou de seu *nomen iuris*, sendo indispensável, para tanto, considerar a atividade desempenhada (SCHIRATO, 2016, pp. 96-103), reitera-se ser determinante, para legitimar a atuação da empresa estatal como patrocinadora visando à finalidade comercial, que a entidade atue em regime concorrencial, independentemente de sua forma jurídica. Igualmente, não basta verificar se a atividade desempenhada é formalmente considerada prestação de serviço público ou exploração de atividade econômica. O elemento determinante será a atuação da estatal em regime concorrencial.

Por isso, a regularidade do patrocínio com finalidade comercial deverá ser analisada segundo as idiossincrasias do caso concreto, sobretudo em estatais que contam com recursos privados na sua composição de seu capital. Nessas entidades, o retorno ao capital aportado é o fundamento que atrai o investimento privado, de modo que qualquer aplicação de recursos de maneira desinteressada pode fazer surgir conflito de interesses entre o controlador e os acionistas minoritários. Nesse sentido, mais uma vez, merece destaque a lição de Vitor Schirato (2016, p. 149):

Os investidores das empresas estatais têm que sempre ter em vista que a finalidade precípua de referidas empresas é alcançar uma finalidade de interesse coletivo, e que, portanto, as decisões societárias (sobretudo aquelas relacionadas a investimentos) devem sempre se ater às finalidades da empresa. Contudo, isso não implica uma renúncia ao retorno financeiro do investimento, o que dá

origem a sérias controvérsias no que se refere ao interesse prevalente no tocante às empresas estatais.

Importante destacar, nesse específico, o art. 238 da Lei nº 6.404/1976, que preceitua que a pessoa jurídica que controla a companhia de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador, mas poderá orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou a sua criação.

Desse modo, o patrocínio desinteressado, ou seja, aquele realizado sem a pretensão de redundar em benefício econômico ou financeiro para os acionistas, para ser legítimo, deverá não apenas estar alinhado às finalidades sociais da empresa, segundo a Constituição da República, a Lei nº 13.303/2016 o e estatuto social ou instrumento equivalente, mas demandará o equilíbrio entre essas finalidades e os direitos dos acionistas minoritários.

Assim, o patrocínio concedido por uma empresa estatal, em regra, deverá ter finalidade comercial, possibilitando alguma distinção competitiva em relação aos demais *players* de um dado mercado, com potencial impacto positivo em receitas, vendas, carteira de clientes, lucros ou outra variável estrategicamente relevante sob o prisma comercial. Não verificada essa hipótese, o patrocínio terá natureza desinteressada, com finalidade diversa da comercial, o que poderá, em determinados casos, configurar prática contrária à finalidade social da entidade ou aos interesses de eventuais investidores privados minoritários.

Por fim, é importante pontuar a possibilidade da constituição de empresas estatais que não persigam a lucratividade, “desde que esta seja a medida necessária para o alcance das finalidades que levaram à constituição da empresa” (SCHIRATO, 2016, p. 180). Dificilmente, nesse caso, devido à falta de atratividade, haverá a concorrência de capital privado na constituição da estatal, de modo que a forma jurídica mais adequada seria a de uma empresa pública. Nessa hipótese, atendidas as finalidades constitucionais que ensejaram a criação da entidade, e não havendo interesse minoritário a ser observado, não haveria óbices teóricos à concessão do patrocínio. Contudo, dificilmente se estará diante de um patrocínio com fundamento comercial, podendo ser, a exemplo, um patrocínio com finalidade de fomento.

4.3 O patrocínio ativo como instrumento de fomento social

O patrocínio, por estar relacionado ao conceito de publicidade, é considerado, por muitos, um instrumento de uso típico de entidades empresariais. Nesse sentido, há quem defenda que sua utilização, pelo Estado, deveria estar adstrita aos entes exploradores de atividade econômica em sentido estrito, hipótese em que o patrocínio teria fins eminentemente comerciais e seria utilizado de forma compatível com a economicidade e o empreendedorismo característico dessas entidades (BARBIERO, 2004, p. 57).

Contudo, como já apontado, tal visão parece sobremaneira apegada à tradicional teoria administrativa, não mais encontrando substrato na atuação da moderna Administração Pública. É que ela ignora, de um lado, a permanente necessidade de adaptação da atividade administrativa, e, de outro, os resultados que podem advir da utilização do patrocínio estatal ativo para a consecução das diversas e variadas finalidades estatais.

E essa percepção é fundamental. O Direito Administrativo não pode permanecer alheio ao *modus operandi* da Administração, sob pena de se tornar estéril, ou um fim em si mesmo. A teoria não pode ignorar que a prática administrativa cada vez menos se permite limitar por formalidades rígidas, valendo-se de meios cada vez mais dinâmicos e complexos para a consecução de suas finalidades (PRESTES, 2015, p. 541).

E uma dessas finalidades é o fomento, sobre a qual, a partir de agora, se discorre.

A doutrina converge em apontar que a atividade administrativa de fomento historicamente não foi alvo da atenção dos estudiosos do Direito Administrativo. Por conta disso, são escassos, sobretudo da literatura administrativista pátria, os estudos que examinam tal atividade com a diligência e a profundidade que o tema exige (VALIM, 2015, pp. 23-25).¹⁹

O estudo considerado pioneiro nessa seara é datado de 1949 e subscrito por Luiz Jordana de Pozas (1949, pp. 41-54). O autor propôs uma ruptura na – até então vigente – classificação dicotômica das funções administrativas, descortinando e caracterizando, ao lado das atividades de polícia e de prestação de serviços públicos, a atividade estatal de fomento.

A delimitação proposta por Jornada de Pozas é essencialmente negativa, ou seja, atribui à atividade de fomento um caráter residual, apontando o que ela *não é*, e definindo-a como

[...] la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidade general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos (JORDANA DE POZAS, 1949, p. 46).²⁰

Não haveria, assim, de se confundir a atividade de fomento com a de polícia, pois enquanto esta previne e reprime, aquela protege e promove sem o uso da coação.

¹⁹ Cumpre, nesse sentido, alertar que o presente trabalho não tem a pretensão de mitigar essa escassez. A teoria da atividade administrativa de fomento será aqui explorada tão somente na extensão necessária para que se possa caracterizar o patrocínio como um instrumento à disposição da Administração para a consecução de sua função fomentadora.

²⁰ Tradução livre: “[...] a ação da Administração voltada a proteger ou a promover aquelas atividades, estabelecimentos ou riquezas devidos a particulares e que atendem a necessidades públicas ou que são consideradas de utilidade geral, sem usar da coação nem criar serviços públicos”.

Confusão não há de existir, tampouco, entre a função de fomento e a de prestação de serviços públicos, pois, nesta, ainda que o serviço seja prestado por particulares, a competência para prestação é atribuída à Administração, enquanto, no fomento, a Administração atua estimulando particulares para que, por sua própria vontade e iniciativa, deem consecução ao objetivo perseguido pela Administração (MELLO, 2003, p. 55).

Nas precisas palavras de Célia Cunha Mello (2003, pp. 85-86),

[a] ação administrativa de fomento tem como missão a canalização de recursos para certas atividades, no sentido de colocá-las em situação mais favorecida do que aquela que resultaria de uma livre dinâmica das relações econômicas, sociais e culturais. O Estado altera as condições ordinárias ao conceder incentivos fiscais, ao praticar atividades bancárias e operações financeiras em condições favoráveis ao agente fomentado, ao adotar meios psicológicos e honoríficos. Enfim, o Estado coloca o sujeito fomentado em uma conjuntura econômica, social e cultural mais favorecida do que aquela que lhe seria apresentada, não fossem as medidas de fomento adotadas em momento anterior.

Quando abordado pela doutrina, algumas vezes analisam o fomento estatal sob um enfoque predominante voltado à intervenção do Estado na ordem econômica.²¹ Não obstante, o fomento cumpre relevante papel na promoção da igualdade e do bem-estar social. Nesse sentido, Diogo Moreira de Figueiredo Neto, em esmerada análise, destaca que o “*fomento público social* tem como seu destinatário direto o homem e envolve a multiplicação de instrumentos de amplo alcance coletivo destinados a elevá-lo, orientá-lo e auxiliá-lo para o desfrute de uma vida condigna e produtiva em uma sociedade livre e educada” (MOREIRA NETO, 2009, p. 594).

Nossa Constituição da República traz extenso rol de atividades socialmente relevantes que *devem* ser objeto da função promocional do Estado. Apenas para ficar em alguns exemplos, citam-se: art. 3º, inciso IV (objetivo fundamental da República Federativa do Brasil promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação); art. 180 (promoção e incentivo ao turismo por todos os entes federados como fator de desenvolvimento social e econômico); art. 215 (dever do Estado garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, bem como apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais); art. 216, § 1º (promoção e proteção, pelo poder público, com o auxílio da comunidade, do patrimônio cultural brasileiro, por meio de diversas formas de preservação); art. 217 (dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um); art. 217, § 3º (incentivo, pelo poder público, do lazer, como forma de promoção social); art. 218 (promoção e incentivo, pelo Estado, do

²¹ Um exemplo pode ser encontrado em Klein e Marques Neto (2014, pp. 417-418 e 493-495).

desenvolvimento científico, da pesquisa, da capacitação científica e tecnológica e da inovação; entre tantos outros.²²

Vê-se, pelos dispositivos supra elencados, que o fomento público social está devidamente consignado como mandamento constitucional, não sendo mera liberalidade administrativa, sujeita ao arbítrio do gestor. Nesse sentido, merece transcrição o entendimento de José Roberto Pimenta Oliveira (2006, p. 518):

[...] é fundamental registrar que nenhuma modalidade de fomento pode ser qualificada como mero ato de liberalidade administrativa, em favor de seus beneficiários imediatos, sejam particulares ou não. Da condição de atividade supostamente alheia ao Direito, por não envolver coação estatal, a atividade promocional ostenta, na atualidade, o signo da sua cabal juridicização, seguindo as injunções derivadas do modelo de Estado de Direito, em vigor. Desta inserção surge a incidência integral dos vetores principiológicos da ação administrativa no campo do fomento, que deve ser considerado como forma típica de *função administrativa*.

A dicção constitucional sobre a função fomentadora da Administração, portanto, impõe um dever que tem duas faces: de um lado, deve o Estado Social de Direito planejar e realizar políticas públicas e oferecer instrumentos que incentivem, estimulem e promovam as diretrizes sociais estabelecidas na Constituição, com vista à satisfação de interesses públicos; por outro, ainda que essas políticas não venham a ser implementadas ou esses instrumentos não venham a ser disponibilizados, é defeso ao Estado embarçar iniciativas particulares que visem à promoção legítima do bem-estar social (MOREIRA NETO, 2009, pp. 584-585).

Em síntese, para a caracterização da função de fomento, devem-se observar dois requisitos fundamentais. O primeiro, é que a formação da relação jurídica de fomento exige a inexistência de coação, pois, como acertadamente pontuado por Rafael Valim (2015, p. 53), “[f]omento obrigatório, coativo, é uma contradição em termos”. Essa característica, contudo, não exclui a obrigatoriedade de as partes guardarem a mais estrita boa-fé, além de observarem e adimplirem as normas contratuais e legais que regem a relação de fomento já porventura estabelecida. A voluntariedade reside na concretização da relação de fomento, mas não na sua execução após o estabelecimento da relação.

O segundo requisito para restar caracterizada a relação jurídica de fomento administrativo é a verificação da atuação estatal no sentido de incentivar, nos termos constitucionais, o particular a dar consecução a vetores sociais que promovam o bem-estar e a justiça sociais. A atuação do Estado, é, portanto, indireta

²² Extensa análise sobre os setores sociais em que é cabível o fomento social por parte do Estado pode ser encontrada em Moreira Neto (2009, pp. 594-602).

e mediata, cabendo ao particular atuar direta e imediatamente na concretização da atividade fomentada.

Assim, a distinção não está no elemento finalístico comum a toda atividade administrativa, mas no *modus operandi*, ou seja, na técnica jurídica operativa de estruturação ou criação do vínculo jurídico-administrativo entre particular fomentado e Administração fomentadora, em vista ao interesse público colimado pela lei (OLIVEIRA, 2006, p. 516).

Se, no fomento estatal, a relevância reside em identificar o *modus operandi* do Estado, que deve atuar de modo mediato e indireto, é de rigor analisar os instrumentos por meio dos quais a Administração dá efetividade a tão relevante função. Esses instrumentos são diversos, e a doutrina os classifica em categorias variadas.

Em seu clássico estudo, Jordana de Pozas classifica o fomento em positivo e negativo, conforme outorguem vantagens ou imponham obstáculos à determinada atividade. Outra classificação proposta por Jornada de Pozas (1949, pp. 51-53) é aquela que distingue os meios de fomento em honoríficos, econômicos e jurídicos. Em suma: meios honoríficos compreendem as distinções e recompensas como reconhecimento público pela realização de determinado ato ou conduta exemplar; meios econômicos são aqueles dos quais deriva uma vantagem patrimonial em favor do beneficiário, como a entrega de determinada quantia ou a dispensa de um pagamento devido; e, meios jurídicos são aqueles caracterizados pela outorga de uma condição jurídica privilegiada em detrimento de terceiros, o que, de modo indireto, traduz-se em uma vantagem econômica.

Tal classificação não é indene a críticas. Relativamente aos meios honoríficos, aponta-se ausência de causa e efeito entre o suposto fomento e a atividade, já que o reconhecimento é posterior à atividade. Quanto aos meios jurídicos, a principal razão erigida por parte da doutrina para refutá-los como instrumento de fomento é a possibilidade de haver, em sua aplicação, coerção ou imposição legal em detrimento de terceiros – como no caso em que a lei impõe consumo de produtos fabricados por determinada pessoa ou empresa.²³

Célia Cunha Melo (2003, pp. 90-92) sugere, ainda, a existência de meios psicológicos de fomento, assim entendidos aqueles “capazes de persuadir, suggestionar e induzir atitudes e valores”. Nesse sentido, ao pontuar a importância dos meios de comunicação em massa para essa finalidade, Melo explica que a “propaganda veiculada por televisão, rádio ou internet evidencia-se como poderoso instrumento condicionador de opiniões e de comportamento das pessoas”. Nesse caso, o fomento

²³ Para um panorama mais amplo sobre as críticas relacionadas às categorizações dos instrumentos administrativos de fomento, cf. Oliveira (2006, pp. 520-524); Valim (2015, pp. 63-67); Mello (2003, pp. 92-131); Ariño Ortiz (1999, pp. 290-292).

constituiria uma relação entre a Administração, promotora da publicidade, e o público-alvo dessa publicidade.

A teoria acerca dos chamados “meios psicológicos” também não é de aceitação pacífica. Alguns postulam que, nesse mecanismo de fomento – cujo principal meio é publicidade –, não haveria vantagem alguma outorgada a particulares com a finalidade de estimular determinado comportamento (OLIVEIRA, 2006, p. 524).

Há, ainda, vertente que classifica os instrumentos de fomento em duas grandes classes: instrumentos financeiros, de que são exemplos os empréstimos, os subsídios, os incentivos, as participações diretas como acionista, as concessões de garantias, etc.; e os não financeiros, que podem ser representados por prestações de informações, assessorias, criação de infraestrutura para a atividade fomentada, etc. A diversidade de instrumentos dos quais a Administração pode se valer para incentivar determinada atividade pode ser ainda mais ampliada pela combinação de mais de um desses ou de outros instrumentos (KLEIN, MARQUES NETO, 2014, p. 435).

O patrocínio – embora seja um instrumento de publicidade e não caracterize a prestação de um serviço de publicidade, como já visto –, enquadra-se no conceito de *instrumento econômico – ou financeiro – de fomento*, quando concedido pelo Estado em favor do particular para que este desenvolva determinada atividade. Explica-se a seguir.

Primeiramente, o contrato de patrocínio é bilateral e oneroso, num sinalagma perfeito, ou seja, há o estabelecimento de prestações e contraprestações subjetivamente equivalentes e recíprocas, de modo que o benefício patrimonial experimentado pelo patrocinado corresponde ao sacrifício patrimonial percebido pelo patrocinador. O beneficiário, ou seja, o patrocinado, recebe incentivo de ordem patrimonial – dinheiro, bens ou serviços – para realizar determinado evento ou para realizar determinada atividade de interesse público. Resta, assim, caracterizado seu aspecto econômico.

Deve-se esclarecer que o estabelecimento de contraprestações quando da concessão do patrocínio pela Administração Pública não tem o condão de descaracterizar a relação jurídica de fomento, pois, conforme assinala Gaspar Ariño Ortiz (1999, p. 294), com “*el otorgamiento de medios económicos de fomento surge una relación de sujeción especial, ya que el beneficiario se compromete a unas obligaciones (fundamentalmente la realización de la actividad promovida) y la Administración goza de amplias potestades de control [...]*”.²⁴

²⁴ Tradução livre: “[...] a outorga de meios econômicos de fomento surge uma relação de *sujeição especial*, já que o beneficiário se compromete a umas obrigações (fundamentalmente a realização da atividade promovida) e a Administração goza de amplas prerrogativas de controle [...]”

Outro ponto que reforça a adequação do patrocínio como instrumento de fomento é que o estabelecimento da relação jurídica de patrocínio decorre da autonomia da vontade das partes. Não há coação. De um lado, o particular não é compelido a ser patrocinado ou a buscar o patrocínio estatal para a realização de determinada atividade de interesse público. Equivalentemente, embora a Constituição atribua ao Estado um dever abstrato de promoção e de incentivo relativamente a determinadas atividades sociais de interesse público, a concessão de patrocínio por parte da Administração está inserta no campo da discricionariedade administrativa. Assim, a utilização do patrocínio ativo como meio para concretizar a função estatal de fomento estará sujeita a critérios de conveniência e oportunidade quanto ao patrocinado, aos valores de patrocínio, às áreas beneficiadas, às contrapartidas estabelecidas, etc. A própria utilização desse instrumento sujeita-se ao juízo discricionário do administrador, que poderá valer-se de outros instrumentos para promover ou incentivar determinada atividade – como a subvenção, a isenção fiscal, etc. Cumpre ressaltar, somente, que, uma vez estabelecida a relação jurídica contratual referente ao patrocínio, obrigam-se as partes às disposições contratuais assumidas, bem como aos mandamentos legais pertinentes à avença.

Quanto às atividades a serem desenvolvidas pelo particular, deve-se asseverar que a atividade estatal de fomento – e, portanto, a concessão de patrocínios com tal finalidade – deve encontrar na Constituição da República seus principais vetores hermenêuticos. Daí não bastar que o patrocínio concedido com fulcro na função administrativa de fomento convirja genericamente para o atendimento do interesse público. Para ser legítimo e consonante com a prescrição constitucional, o patrocínio, além de se mostrar o meio mais adequado para o alcance do interesse público, deverá ater-se às áreas e às atividades sociais expressamente previstas na Constituição como passíveis de serem incentivadas, promovidas, impulsionadas, apoiadas ou protegidas pelo Estado. Atuação além desse marco poderá evidenciar intervenção estatal indevida na esfera privada, ou, até mesmo, promoção de interesses privados pela Administração.

Nesse sentido, é lícito, ao administrador, patrocinar iniciativas privadas de interesse público em áreas consideradas socialmente relevantes pela Constituição e, por isso, merecedoras da propulsão estatal. Tais áreas incluem o turismo, o meio ambiente, a cultura, o desporto, o lazer, a pesquisa, a ciência e tecnologia, entre outras. O patrocínio estatal como instrumento de fomento social, na verdade, tem por fundamento permitir a realização de eventos ou a consecução de atividades privadas de interesse geral e social que estariam inviabilizadas caso não houvesse a concorrência de recursos públicos para o seu financiamento.

Ressalte-se que o fato de o patrocínio envolver, no adimplemento da contraprestação, a execução de publicidade, não desfigura a finalidade de interesse público subjacente à atividade ou evento patrocinado. Nesse sentido, parece carecer de substrato consistente o entendimento de Baena de Alcázar (2000, p. 70) que, ao

analisar os já abordados meios psicológicos de fomento, afirma que *“es muy discutible que la propaganda sea una actividad interesante para el Derecho administrativo, porque es, cuando menos, dudoso que la Administración actúe en estos casos como poder público”*²⁵. A Administração Pública, dentro das balizas traçadas pelos princípios constitucionais, mormente o da legalidade, deve buscar os instrumentos que melhor permitam o alcance do interesse público e a concretização dos direitos individuais e sociais. Se a publicidade se prestar a esse fim, devem os estudiosos do Direito Administrativo descortinar as peculiaridades do fenômeno, alicerçando a jurisprudência e o legislador no estabelecimento de uma matriz normativa mínima para tal prática.

Deve-se ressaltar, apenas, que nem todo patrocínio poderá ser considerado instrumento legítimo de fomento, pois, como já analisado, a iniciativa patrocinadora poderá ter finalidade eminentemente comercial, ainda que os recursos públicos tenham sido destinados a financiar um evento ou uma atividade socialmente relevante, como um evento cultural ou desportivo. Não é demais repisar que, mesmo nesses casos, em que o fundamento que o ensejou seja eminentemente comercial, os recursos deverão ser destinados a uma atividade ou evento em que esteja evidenciado o interesse público, sob pena de atuação ilegal por parte da Administração.

Quanto aos sujeitos ativos do patrocínio com finalidade fomentadora, parece ser viável a toda a Administração direta e indireta valer-se desse instrumento. A Constituição da República, ao definir as áreas em que o Estado deverá atuar incentivando, estimulando ou impulsionando a atividade privada, não delimita que tal mister deverá ser cumprido pela Administração centralizada ou descentralizada. Em verdade, o texto constitucional se refere, de forma ampla e genérica, a um dever dirigido ao “Estado” (art. 218, *caput* e § 7º), ao “Poder Público” (art. 216, § 1º), ou a “União, Estados, Distrito Federal e Municípios” (art. 180).²⁶

Assim, é legítimo que a Administração direta, bem como a autárquica e fundacional, figure como patrocinadora de eventos particulares, desde que, nesse caso, o objeto do patrocínio guarde pertinência temática com a área de atuação e com as finalidades institucionais do órgão ou da entidade patrocinadora. Se assim não for, seria inegável a atuação do órgão ou entidade para além das finalidades legais e constitucionais que ensejaram sua criação, inclusive sob risco de invasão das competências de outro órgão ou entidade, deslegitimando a atuação estatal, nesse caso.

No que tange às empresas estatais atuantes em regime não concorrencial, não há como evidenciar interesse comercial em ações de patrocínio protagonizadas por

²⁵ Tradução livre: “[...] é muito discutível que a propaganda seja uma atividade interessante para o Direito Administrativo, porque é, ao menos, duvidoso que a Administração atue nesses casos como poder público”.

²⁶ Os dispositivos constitucionais apontados são apenas exemplos. Outras hipóteses semelhantes podem ser encontradas no texto constitucional.

essas entidades, de modo que sua atuação como patrocinadora deverá estar adstrita à função de fomento social do Estado, atendidos os ditames constitucionais, legais e estatutários que regem a atuação da empresa pública ou da sociedade de economia mista em questão. Nesse caso, a natureza empresarial da entidade confere uma maior flexibilidade à sua atuação: desde que permitido pelo objeto e pelas finalidades da empresa estatal, nos termos de seu estatuto social ou instrumento congênere, não há de se exigir que o objeto patrocinado esteja especificamente relacionado a assuntos ou à área de atuação da estatal. Essas empresas, portanto, podem constituir importante instrumento à disposição do Estado para a promoção de finalidades sociais constitucionalmente estabelecidas.

No caso das estatais atuantes em regime concorrencial, pela natureza privada e eminentemente econômica de sua atividade, restringir a utilização do patrocínio à sua área de atuação significaria a imposição de relevante entrave competitivo, uma vez que restariam limitadas a busca por novos clientes, a penetração em novos mercados, entre outras estratégias empresariais essenciais à continuidade dessas entidades. Assim, a liberdade da atuação patrocinadora dessas empresas, desde que atuantes em regime concorrencial, deve ser ampla, observados os preceitos constitucionais, legais e estatutários que regem sua atuação.

Ressalta-se que, para as estatais, em qualquer caso, é mandatória a observância das disposições da Lei nº 13.303/2016, inclusive no que tange às áreas às quais o patrocínio poderá ser dirigido: atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, desde que comprovadamente vinculadas ao fortalecimento de sua marca.

Haverá casos em que será possível identificar claramente se patrocínio concedido por uma empresa estatal terá natureza comercial ou fomentadora. Quando uma sociedade de economia mista federal do setor financeiro patrocina clubes esportivos profissionais de grande projeção nacional não restam dúvidas de que esse patrocínio terá natureza eminentemente comercial, vinculando-se à estratégia empresarial da entidade. Por outro lado, quando uma empresa pública distrital que atua de forma não concorrencial no setor imobiliário patrocina iniciativa particular com o fim de organizar e realizar uma maratona de rua, há clara manifestação de um fomento ao desporto amador ou ao lazer – áreas sociais passíveis do incentivo estatal, respectivamente contemplados no *caput* e no § 3º, ambos do art. 217 da Constituição da República –, pois, dada a peculiaridade de sua atividade e ante a ausência de concorrentes comerciais, o patrocínio não seria instrumento hábil a, direta ou indiretamente, acrescer o lucro da estatal ou melhorar sua posição no mercado.

É possível, contudo, que o patrocínio tenha natureza híbrida: ao mesmo tempo em que se promove determinada atividade reconhecida pela coletividade como de relevante interesse social, associa-se a imagem do patrocinador àquela atividade,

gerando para este um reconhecimento perante a sociedade, o que pode resultar ganhos comerciais. Um exemplo seria uma sociedade de economia mista atuante em regime concorrencial que patrocina iniciativas desportivas amadoras voltadas à inclusão social de menores expostos a uma situação socioeconômica vulnerável. Tal postura, ao tempo em que fomenta o desporto, traz reconhecimento no âmbito a sociedade, o que pode se traduzir em incremento de vendas, receitas, *market share*, etc.²⁷ Na dicção de Elizabeth Pazito Brandão (2012, p. 9):

Por parte do mercado, as empresas, preocupadas com a sua imagem pública, sentiram-se compelidas a tomar atitudes socialmente responsáveis e tanto as instituições privadas quanto as públicas ficaram mais atentas às reivindicações dos cidadãos. O empresariado descobriu que o respeito à cidadania, a responsabilidade social, a prestação de contas à sociedade, a transparência nas suas atividades, enfim, atitudes consideradas politicamente corretas vendem mais do que apenas propaganda.

E esse é um efeito que não pode ser ignorado no patrocínio ativo da Administração: o impacto do patrocínio sobre o destinatário da publicidade.

Até aqui, justificou-se a atividade patrocinadora Estado com fundamento na relação entre patrocinador e patrocinado. Contudo, considerando que o Estado deverá sempre visar à finalidade de interesse público, não é despiciendo analisar esse instrumento à luz da relação entre o Estado e a sociedade, ou seja, entre o patrocinador e o público alvo da ação publicitária que será executada pelo patrocinado, a título de adimplemento de sua contraprestação. No tópico a seguir, analisa-se essa relação sob o viés do potencial efeito que o patrocínio estatal tem sobre a sociedade: o efeito legitimador.

4.4 O patrocínio ativo como instrumento de legitimação da atuação estatal

Já se viu que o patrocínio ativo estatal, embora não constitua prestação de serviços de publicidade, é um relevante instrumento de comunicação em que patrocinador e patrocinado constroem uma íntima ligação, mais ou menos duradoura, entre suas imagens. Trata-se de uma relação, portanto, cujos benefícios transbordam os efeitos meramente patrimoniais, favorecendo mutuamente patrocinador e patrocinado, até mesmo sob um aspecto moral.

²⁷ Em sua tese de doutoramento, Fernanda Gabriela Borger (2001, p. 243) conclui que o patrocínio de eventos, de campanhas culturais, sociais, esportivas, de projetos ambientais, etc., constitui uma das iniciativas de responsabilidade social empresarial que podem afetar positivamente o desempenho e a lucratividade das empresas: “A RSE [responsabilidade social empresarial] proporciona melhores condições competitivas a médio e longo prazo para as empresas captarem novos clientes, que valorizem qualidade, credibilidade e confiança, e têm competência para atender aos padrões de exigência dos clientes e também novos padrões legais que porventura possam vir a ser exigidos. A RSE amplia o potencial de crescimento da participação do mercado das empresas”. No mesmo sentido, *cf.* Lourenço, Schröder (2003, pp. 77-119).

Quando o patrocinado privado adimple sua contrapartida em publicidade, associando à sua atividade ou ao seu evento a imagem institucional do órgão ou da entidade da Administração Pública patrocinadora, a sociedade é informada de que o Estado, de alguma maneira, apoia a iniciativa privada, o que impacta positivamente a aceitabilidade, a confiabilidade e a legitimidade da atuação do particular. Assim, o Estado, ao patrocinar determinada iniciativa privada, confere-lhe maior percepção de idoneidade, pois há a presunção legítima de que a atividade ou o evento patrocinado possui viés de interesse público.

O patrocinador público, por sua vez, ao associar sua imagem à determinada iniciativa, informa à sociedade que há recursos públicos empregados na consecução de alguma atividade ou evento de relevante interesse público e social.

Como visto, quando o patrocinador público está inserido em um mercado concorrencial, essa comunicação tem como fundamento atuar no processo decisório de compra de seus clientes efetivos ou potenciais, aumentando a consciência destes em relação a produtos e serviços, consolidando ou melhorando a imagem do patrocinador ou de seus produtos ou serviços, aumentando as oportunidades de negócios, entre outros (CROMPTON, 1995, 199-212). Esses objetivos podem ser perseguidos não apenas por meio do patrocínio comercial, mas também por meio da ação de patrocínio ativo que, a um só tempo, agrega elementos de fomento social e de publicidade comercial, conquistando, de maneira indireta, vantagens competitivas por meio de um comportamento socialmente considerado correto e desejável. A utilidade do patrocínio, nesse caso, não desperta muitas dúvidas, pois a atuação da empresa estatal em regime concorrencial aproxima-se da atuação de qualquer agente privado que tem o lucro como sua principal finalidade.

Mas não é devido à ausência de atividade lucrativa ou concorrencial que todo o restante da Administração Pública estaria infenso à utilização do patrocínio como instrumento legítimo a fim de concretizar o interesse público. Já se viu que uma das finalidades do patrocínio ativo estatal pode ser o fomento de iniciativas sociais de interesse geral, nas hipóteses e nos limites impostos pelo texto constitucional. Mas essa análise, embora importante, foca apenas na relação “Estado patrocinador – particular patrocinado”, ignorando outro importante liame constituído em decorrência do patrocínio ativo estatal: a relação “Estado patrocinador – sociedade”.

O Direito Administrativo hodierno é caracterizado pela contínua horizontalização entre Estado e sociedade. Assim, o viés autoritário e impositivo que historicamente caracterizou a relação entre a Administração Pública e os administrados é guinado para uma relação de recíproca coordenação, marcado pela participação social efetiva, pela transparência governamental e pela proximidade entre Estado e sociedade (MEDAUAR, 2017, pp. 294-298).²⁸ A Administração deve buscar, nesse

²⁸ Na mesma obra, Medauar (2016, pp. 345-347) aponta essas características como ínsitas ao princípio da boa administração.

novo paradigma, “mudar suas relações com a sociedade através de técnicas de incitação, procurando o convencimento, a persuasão, a sedução, esforçando-se, enfim, para obter a adesão dos cidadãos às políticas governamentais” (PEREZ, 2004, pp. 51-53).

E essa persuasão, essa sedução e essa adesão dependem não apenas de um desempenho satisfatório real da Administração, mas está relacionado, também, à construção positiva da própria imagem que a sociedade tem da estrutura e dos serviços públicos. Como bem colocado por Pierre Zémor (2012, p. 225), os serviços oferecidos ao público – aqui incluídas as ações da Administração em prol da promoção do interesse público – aspiram à notoriedade e à boa qualidade de sua imagem. Se a população tem para si uma imagem positiva da Administração Pública, aumentam sua confiança e sua satisfação, e, conseqüentemente, o apoio popular às suas políticas e iniciativas (KOTLER, LEE, 2008, p. 19).

Nesse contexto, a legitimidade da atuação da Administração Pública decorre da interação entre a transparência das ações governamentais e o consentimento dos governados, de forma que o conceito de “opinião pública” passa a constituir importante elemento da legitimidade democrática. Na precisa lição de Norberto Bobbio (1986, pp. 89-90):

Entende-se que a maior ou menor relevância da opinião pública entendida como opinião relativa aos atos públicos, isto é, aos atos próprios do poder público que é por excelência o poder exercido pelos supremos órgãos decisórios do estado, da "res publica", depende da maior ou menor oferta ao público, entendida esta exatamente como visibilidade, cognocibilidade, acessibilidade e portanto controlabilidade dos atos de quem detém o supremo poder.

Em linha com Bobbio, e em análise mais direta sobre a relação entre transparência e legitimidade, Annamaria Bonomo (2012, pp. 32 e 69-80) postula o seguinte:

Se i governanti hanno il dovere di agire nel rispetto delle posizioni di coloro che rappresentano, allora la pubblicità dei loro comportamenti diventa uno degli elementi che fondano e legittimano l'esercizio concreto del potere, in quanto un'incidente attività di controllo e di stimolo risulta plausibile solo se sia permesso ai singoli e alla collettività di avere la disponibilità delle informazioni.

[...]

Alla luce delle suesposte considerazioni emerge come la visibilità dell'azione amministrativa abbia assunto oggi un ruolo centrale nella dinamica dei rapporti tra amministrazione e cittadini in termini sia

di partecipazione dei destinatari dell'informazione, sia di strumento indiretto di legittimazione dell'attività amministrativa.²⁹

A legitimidade, como bem aponta Marcos Augusto Perez (2006, pp. 167-168), é fundamental para o êxito da atuação administrativa, pois ela aproxima e reforça o vínculo entre a Administração Pública e a sociedade. Ademais, a adesão da sociedade às iniciativas da Administração constitui elemento fundamental não apenas à legitimidade, mas à própria eficiência da atuação administrativa. De acordo com o Professor do Largo de São Francisco: “Legitimidade e eficiência são, portanto, finalidades que se alimentam reciprocamente, isto é, mais legitimidade importa em maior eficiência da atuação da Administração Pública e mais eficiência importa em maior legitimidade”.

Nesse quadro, sendo de sabença que a atividade patrocinadora da Administração deverá sempre observar os limites da intervenção do Estado nos domínios econômico e social, o patrocínio de iniciativas privadas imbuídas de interesse público legítimo tem um duplo efeito: por um lado, fomenta uma atividade ou evento potencialmente promotor do bem-estar social, que, na ausência do suporte público, poderia sequer ser concretizado; por outro, aproxima Estado e sociedade, levando ao conhecimento desta a contribuição ativa – quiçá decisiva – da Administração para a consecução daquele evento ou atividade de caráter socialmente relevante e de interesse público.

A Administração Pública, quando assim atua, busca atingir a sociedade em sua emoção e em sua razão. O patrocínio de eventos singulares na vida de uma comunidade – como um evento em comemoração do aniversário centenário da comunidade ou a organização de um evento esportivo de projeção nacional ou internacional –, em regra, vão ao encontro dos anseios racionais e emocionais da população, já que, de um lado, oferece-lhe lazer e bem-estar, e, de outro, reafirma a cultura e o orgulho de seus cidadãos. “As regras do reclame ou da publicidade de efeito durável são, sobretudo na comunicação pública, de assegurar um vínculo autêntico entre o discurso, que se endereça à razão, e a imagem, que se dirige ao inconsciente ou busca o desejo do receptor” (ZÉMOR, 2012, pp. 225-227).

Mostra-se relevante, portanto, perscrutar se a atuação patrocinadora da Administração tem, de fato, esse efeito legitimador.

²⁹ Tradução livre: “Se os governantes têm o dever de agir de acordo com as posições daqueles que representa, então a publicidade de seus comportamentos se torna um dos elementos que estabelecem e legitimam o exercício concreto do poder, de modo que um incidente de atividade de controle e de estímulo será plausível somente se for permitido aos indivíduos e à comunidade terem a disponibilidade da informação. [...] À luz dessas considerações, a visibilidade das ações administrativas assume hoje um papel central na dinâmica da relação entre a Administração e os cidadãos, seja em termos de participação dos destinatários da informação, seja em termos de instrumento indireto de legitimação da atividade administrativa”.

São sobremaneira escassas as avaliações empíricas quanto à aceitabilidade, pela população, da atuação patrocinadora da Administração Pública. Em um desses raros estudos, Walliser, Kacha e Descotes (2005, pp. 51-58) avaliaram a percepção pública relativamente ao patrocínio concedido pelo *Département Moselle* – uma das subdivisões administrativas do território da França – ao torneio de tênis profissional intitulado *The Moselle Open*. A coleta e análise da opinião de 425 espectadores do evento conduziu às seguintes conclusões: (i) é bem aceita a postura patrocinadora da Administração Pública; (ii) o patrocínio é visto como benéfico para a imagem da região, pois aumenta seu potencial de atratividade; (iii) por isso, o patrocínio não é considerado desperdício de recursos públicos; (iv) logo, é legítima a atuação do poder público como patrocinador. Apesar das limitações da análise, o estudo revelou que o patrocínio ativo estatal tem potencial para influir na percepção da população acerca da atuação da Administração Pública.³⁰ Conclusão semelhante foi exposta em estudo que entrevistou 300 espectadores da final da Copa da Liga Francesa de Handebol, evento que contou com o patrocínio do Conselho Municipal de Nantes (CAMMERER, DESCOTES, 2011, pp. 618-619).

Especificamente no que tange ao patrocínio de eventos culturais e artísticos por empresas estatais e ministérios, por exemplo, outro estudo, realizado com 192 consumidores no Canadá, demonstrou que este tipo de patrocínio é bem avaliado, e até mesmo desejado, e que a percepção do patrocínio será mais positiva se houver relação entre o objeto patrocinado e a finalidade institucional do patrocinador (COLBERT, D'ASTOUS, PARMENTIER, 2005, pp. 10-15). Assim, desde que o órgão ou entidade da Administração atenda às suas finalidades estatutárias e constitucionais e desde que observados os limites impostos pelo ordenamento, o patrocínio carrega potenciais efeitos positivos, nem tanto sob o aspecto econômico, mas sob o juízo moral da sociedade (MUSSO, 2013). E é nesse contexto que se dá a legitimação pela opinião pública, cujo traço característico é o apelo racional e persuasivo.³¹

Não se ignora que as conclusões veiculadas nos estudos supracitados são afetadas pelo ambiente político, social, econômico e institucional dos países em que realizadas as pesquisas, pelo que não se pode intentar aplicá-las, de maneira acrítica e automática, à realidade brasileira. Contudo, os resultados oferecem importante indício de que a atuação patrocinadora da Administração Pública tende a ser considerada legítima pela sociedade.

Reforçando o potencial efeito legitimador do patrocínio ativo, deve-se ressaltar que a utilização do patrocínio estatal não está relacionada apenas à divulgação, pelo

³⁰ O próprio estudo reconhece algumas de suas limitações, tais como: foco em um único evento, de uma única área; foco em um torneio profissional; pesquisa feita apenas com espectadores do evento, desconsiderando os demais residentes de Moselle que não têm interesse no evento ou que a ele não compareceram.

³¹ Ana Lucia Romero Novelli (2012, pp. 72-83) traça interessante análise sobre a comunicação e a opinião pública, bem como sua relação com a legitimação.

Estado, de seu apoio a iniciativas de interesse público que promovam o bem-estar social. Para além disso, a Administração, ao decidir patrocinar e associar sua imagem à determinada iniciativa privada, sujeita-se à avaliação e à crítica dos administrados – ou seja, à opinião pública – porquanto a percepção destes quanto ao atendimento do interesse público pela via do patrocínio pode não convergir com as convicções que motivaram a decisão administrativa.

E a exposição a que se sujeita a Administração, no caso do patrocínio ativo, é ainda mais ampla do que aquela inerente a outras formas de fomento. Isso porque, em regra, a publicidade do apoio estatal a determinada iniciativa privada é assegurada mediante a publicação de dados, contratos, normas e demais instrumentos em sítios eletrônicos oficiais. No caso do patrocínio, além de deverem ser satisfeitas essas obrigações³², o patrocinado deve associar a imagem do órgão ou da entidade à do objeto patrocinado. E, como é de interesse do patrocinado projetar sua própria imagem – ou a imagem da atividade ou do evento objeto do patrocínio –, ao fazê-lo, estará projetando, de maneira indissociável, a imagem do patrocinador público, levando ao conhecimento da sociedade que a Administração, de alguma maneira, deu suporte àquela iniciativa por meio do aporte de patrimônio público.

O patrocínio estatal, assim, sujeita a Administração a uma *transparência proativa*, ou seja, um grau de transparência superior, por exemplo, àquele inerente às subvenções ou aos incentivos fiscais não relacionados a patrocínio. Enquanto, nestes últimos casos, o cidadão deverá ter uma postura ativa, no sentido investigar se determinada iniciativa privada de caráter social ou econômico é beneficiada por algum incentivo estatal, no patrocínio, essa informação é levada à sociedade independentemente de sua vontade ou questionamento, por meio da publicidade direcionada realizada pelo patrocinado.

E aqui, cabe uma rápida observação. Relativamente aos exemplos descritos no parágrafo anterior, no primeiro caso – subvenções e incentivos fiscais –, tem-se um exemplo da transparência ativa; no segundo, tem-se mais que isso: um exemplo de *transparência proativa*. Embora seja comum usarem-se como sinônimos as expressões “transparência ativa” e “transparência proativa”,³³ não parece assistir

³² Lei nº 8.666/1993: “Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais. Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei”. [grifo adicionado]

³³ Segundo o sítio temático da Lei de Acesso à Informação, a transparência ativa “[é] a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a Internet”. Segundo o mesmo sítio, “[a] divulgação proativa de informações de interesse público, além de facilitar o acesso das pessoas e de reduzir o custo com a prestação de informações, evita o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes”. Disponível

razão a tal equiparação. Há sensível diferença entre meramente disponibilizar, de forma ampla, uma grande massa de dados – o que ainda demandaria uma postura investigativa e interessada dos cidadãos –, e adotar mecanismos ativos que façam chegar ao cidadão uma informação de fácil compreensão que evidencie a atuação administrativa. Nesse sentido, nas palavras de Alves (2011, p. 271):

[...] simplesmente deixar à disposição da sociedade uma grande quantidade de informação – que para muitos pouco diz – não é suficiente. O governo deve ir ao cidadão para se justificar; deve procurá-lo, por meio de cartilhas, informativos dirigidos e instrumentos similares que, de fato, “digam algo” àquele cidadão sobre como os recursos públicos estão sendo empregados em prol do bem comum (pois este deve ser o fim precípua de qualquer gestor público).

No patrocínio, a mensagem publicitária – ou seja, a exposição da marca do patrocinador – é pontual e imediata, de simples apreensão. Por isso, a fim de se evitar o desvirtuamento da utilização do patrocínio para fins outros que não a consecução de uma finalidade social de interesse público, é desejável que o controle, salvo em casos extremados³⁴, não incidida sobre o conteúdo em si da mensagem veiculada, mas sobre o processo de formação da decisão administrativa que culminou na concessão do patrocínio, assim como sobre a execução do contrato.

5. Conclusão

A Administração Pública, em suas acepções formal e material, encontra-se em constante evolução, adaptando-se à realidade, à dinâmica e às infindáveis necessidades do Estado e da sociedade. Nesse contexto, visando a oferecer segurança jurídica às relações e proteção aos direitos fundamentais, ao Direito Administrativo compete apreender, descrever e balizar as diversas relações surgidas no âmbito da Administração Pública, sempre com o suporte da doutrina, da jurisprudência e da atividade legislativa.

Contudo, a construção e a constante adaptação do Direito Administrativo não são capazes de acompanhar, à mesma velocidade, a dinâmica das relações surgidas entre o Estado e a sociedade, o que, não raro, conduz a uma atuação administrativa alheia à lei, à jurisprudência e, até mesmo, distante de uma maior reflexão doutrinária.

Nem sempre se tratará, nesse caso, de uma atuação ilegal ou ilegítima. A Administração, sob o argumento de ausência de disciplina normativa expressa, não pode se furtar de concretizar direitos fundamentais e de atender o interesse público.

em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/perguntas-frequentes/aspectos-gerais-da-lei>>. Acessado em: 16 jun. 2017.

³⁴ Como quando, por exemplo, a marca do patrocinador estiver excessivamente ligada a uma personalidade ou equipe política (ZÉMOR, 2012, pp. 237-239).

O princípio da legalidade não pode constituir uma camisa de forças para a Administração, como uma mera regra de funcionamento da máquina estatal. Diante disso, tem-se um enfraquecimento da lei enquanto instrumento legítimo e efetivo de normatização das ações da sociedade e do Estado. Avança-se de uma concepção formalista do Estado de Direito para o desenvolvimento de concepção material ou substancial do Estado de Direito (PEREZ, 2004, pp. 56-66). Nesse contexto, deve-se sempre ter como baliza os comandos, os limites, e os vetores plasmados no texto constitucional, assegurando-se, assim, a observância da uma legalidade forte – em contraposição a uma legalidade fraca, baseada, unicamente, na lei formal.³⁵

E é nesse quadro que se inserem, hoje, os contratos de patrocínio ativo celebrados pela Administração Pública direta e indireta, nos três níveis federativos, tendo particulares como patrocinados.

Não há registros de esforço acadêmico ou doutrinário relevante em torno desse instrumento, que, tampouco, foi objeto de disciplina legal apta a conferir, minimamente, segurança jurídica às relações dele decorrentes. Não obstante, essa realidade não se afigura impeditivo para que a Administração Pública se valha do patrocínio para a consecução de suas finalidades.

Em um cenário em que se exige uma Administração Pública, ao mesmo tempo, promotora do bem-estar e enxuta em sua estrutura, o patrocínio estatal a iniciativas privadas pode constituir, em uma perspectiva de atuação subsidiária do Estado, instrumento adequado à realização do interesse público.

No ordenamento pátrio, a Constituição da República claramente privilegia o princípio da subsidiariedade, remetendo, preferencialmente, a soluções compartilhadas entre o Estado e a sociedade organizada, a consecução de determinadas finalidades de interesse público. A profusão dessa forma de atuação decorre do cada vez mais amplo plexo de responsabilidades acometidas ao Estado, o que favorece o surgimento e o desenvolvimento de instrumentos participativos de administração associada, em que o protagonismo é atribuído aos corpos sociais, em detrimento dos corpos políticos. A subsidiariedade, assim, visa não a liberar o poder público de sua responsabilidade de promoção do bem-estar social, mas a tornar essa promoção mais democrática e legítima, na medida em que é a própria sociedade que, impulsionada pelo Estado, busca soluções para duas demandas e carências. E o patrocínio insere-se nesse contexto, porquanto constitui instrumento apto à consecução da função estatal de fomento.

Ademais, a publicidade ínsita ao patrocínio tem o condão, ainda, de promover maior transparência à atuação Administrativa. Isso porque, dada a *transparência proativa*

³⁵ O conceito de legalidade fraca, alicerçada na lei formal, e de legalidade forte, voltada para uma concepção constitucionalista de legalidade, foram cunhados por Rosario Ferrara (*Introduzione al diritto amministrativo: le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*. Roma: Laterza, 2002) e citados por Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2006).

característica do patrocínio, é clara a maior sujeição da atuação administrativa não apenas ao controle social, mas, também, à opinião pública.

Não se ignora que que o instrumento possa ser utilizado para fins não republicanos e não consentâneos com o interesse público. Contudo, se devidamente utilizado, de forma consentânea com o interesse público e com os ditames constitucionais que pautam a atuação administrativa e a intervenção do Estado nos domínios econômico e social, o patrocínio pode agregar à Administração Pública muitos dos benefícios buscados e percebidos pela iniciativa privada ao utilizá-lo. Para tanto, mostra-se urgente maior atenção acadêmica, doutrinária e legislativa para o assunto.

6. Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Contrato administrativo*. São Paulo: Quarter Latin, 2015.
- ALVES, Diego Prandino. Acesso à informação pública no Brasil: um estudo sobre a convergência e a harmonia existentes entre os principais instrumentos de transparência e de controle social. In: BRASIL. Controladoria Geral da União (Org.). *Prevenção e combate à corrupção no Brasil: 6º concurso de monografias da CGU: trabalhos premiados*. Brasília: ESAF, 2011, v.1, pp. 231-294.
- ARAÚJO, Edmir Netto de. O direito administrativo e sua história. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 95, pp. 147-166, 2000.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *Principios de derecho publico: modelo de Estado, gestión pública, regulación económica*. Granada: Comares, 1999.
- AZEVEDO NETO, Floriano Marques de. O direito administrativo no sistema de base romanística e de common law. *Revista de direito administrativo*, Rio de Janeiro, v. 268, jan./abr. 2015.
- BAENA DE ALCÁZAR, Mariano. Sobre el concepto de fomento. *Revista de administración pública*, Madri, n. 54, pp. 43-85, 2000.
- BARBIERO, Alberto. *Strumenti per la gestione delle sponsorizzazioni negli enti locali*. Matelica: Halley, 2004.
- BAUSILIO, Giovanni. *Contratti atipici*. Pádua: CEDAM, 2014.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- _____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BONOMO, Annamaria. *Informazione e pucliche amministrazioni: dall'accesso ai documenti alla disponibilità dele informazioni*. Bari: Cacucci, 2012.

- BORGER, Fernanda Gabriela. *Responsabilidade social: efeitos da atuação social na dinâmica empresarial*. 2001. 254 f. Tese. (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012, pp. 1-33.
- BUCCI, Eugênio. *O Estado de Narciso: a comunicação pública a serviço da vaidade particular*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- CAEMMERER, Barbara; DESCOTES, Raluca Mogos. The effectiveness of sponsorship in legitimacy formation: the moderating role of pre-existing satisfaction. *Advances in consumer research*, Duluth, v. 39, pp. 618-619, 2011.
- COLBERT, François; D’ASTOUS, Alain; PARMENTIER, Marie-Agnés. La commandite des arts et de la culture par le secteur privé par opposition au secteur public: qu’en pensent les consommateurs?. *Gestion*, v. 30, n. 2, pp. 10-15, verão de 2005.
- CROMPTON, John L. The potential contributions of sports sponsorship in impacting the product adoption process. *Managing leisure*, v. 1, pp. 199-212, 1995-1996.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- _____. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- DUARTE, Jorge. Instrumentos de comunicação pública. In: _____. (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012, pp. 59-71.
- FERRETTI, Alessandro. *Le sponsorizzazioni pubbliche: struttura e tipologia, casi pratici, formulário*. Milão: Giuffrè, 2009.
- GALGANO, Francesco. *Dizionario enciclopédico de diritto*. Padova: CEDAM, 1996, v. II.
- JORDANA DE POZAS, Luis. Ensayo de una teoría del fomento em el derecho administrativo. *Revista de estudios políticos*, n. 48, pp. 41-54, 1949.
- KLEIN, Aline Lícia; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Funções administrativas do estado. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- KOTLER, Philip; LEE, Nancy. *Marketing no setor público*. Porto Alegre: Bookman, 2008.

- LABARIEGA VILLANUEVA, Pedro Alfonso. Atipicidad del contrato y esponsorización o patrocínio publicitário. In: ADAME GODDARD, Jorge. *Derecho privado: memoria del congreso internacional de culturas y sistemas jurídicos comparados*. Cidade do México: IJ-UNAM, 2005.
- LOURENÇO, Alex Guimarães; SCHRÖDER, Deborah de Souza. Vale investir em responsabilidade social empresarial? Stakeholders, ganhos e perdas. In: *Responsabilidade social das empresas: a contribuição das universidades*. São Paulo: Peirópolis, 2003, v. 2, pp. 77-119.
- MAZZILLI, Antonio D.; MARI, Giuseppina; CHIEPPA, Roberto. I contratti esclusi dall'applicazione del codice dei contratti pubblici. In: SANDULLI, Maria Alessandra; DE NICTOLIS, Rosanna; GAROFOLI, Roberto (Coord.). *Trattato sui contratti pubblici: volume I: i principi generali. i contratti pubblici. i soggetti*. Milão: Giuffrè, 2008, pp. 460-495.
- MCDONNELL, Ian; MOIR, Malcolm. *Event sponsorship*. Nova Iorque: Routledge, 2014.
- MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 20ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- _____. *O direito administrativo em evolução*. 3ª ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.
- MELLO, Celia Cunha. *O fomento da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- _____. Novo referencial no direito administrativo: do controle da vontade ao do resultado: a juridicização dos resultados na administração pública. *Fórum administrativo – direito público*, Belo Horizonte, ano 6, n. 67, set. 2006. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=37401>>. Acessado em: 28/ago./2014
- _____. *Poder direito e estado: o direito administrativo em tempo de globalização*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- MUSSO, Alberto. La sponsorizzazione come contratto commerciale. *Rivista di arti e diritto on line*, Bolonha, n. 2, abr./jul. 2013. Disponível em: <<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/2/musso.htm>>. Acessado em: 17/jun./2017.

- NOVELLI, Ana Lucia Romero. Comunicação e opinião pública. In: DUARTE, Jorge. (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012, pp. 72-83.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 104, pp. 303-322, jan./dez. 2009.
- OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- _____. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 163-176.
- PRESTES, Vivianéli Araújo. A instrumentalização da atividade de fomento pelas políticas públicas e a garantia do princípio da igualdade. In: PONTES FILHO, Valmir; GABARDO, Emerson. (Coord.). Problemas emergentes da administração pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 28, 2014, Foz do Iguaçu. *Anais...* Belo Horizonte: Fórum, 2015, pp. 537-547.
- SANCTIS, Velia de. *Le Sponsorizzazioni: analisi di um fenomeno*. Napoli: Liguori, 2006.
- SCHIRATO, Vitor Rhein. A interação entre Administração Pública e particulares nos contratos administrativos. *Fórum de contratação e gestão pública, Belo Horizonte*, ano 12, n. 138, pp. 51-69, jun. 2013
- _____. *As empresas estatais no direito administrativo econômico atual*. São Paulo: Saraiva, 2016.
- _____. Contratos administrativos e contratos da Administração Pública: pertinência da diferenciação?. *Revista de contratos públicos*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 177-186, set. 2012/fev. 2013.
- USTÁRROZ, Daniel. *Direito dos contratos: tema atuais*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- VALIM, Rafael. *A subvenção no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015.

WALLISER, Björn; KACHA, Mathieu; DESCOTES, Raluca Mogos. Legitimizing public authorities as sponsors: an inquiry into the factors related to the perception and memorization of their sponsorship. *International review on public and non profit marketing*, vol. 2, nº 1, pp. 51-58, jun./2005.

WOODSIDE, Frances M. *Consumer response to sponsorship leveraged packaging: a fast moving consumer goods context*. 204 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – University of Southern Queensland, Toowoomba, 2010. Disponível em: <https://eprints.usq.edu.au/19652/2/Woodside_2010_whole.pdf>. Acessado em: 04/maio/2017.

ZÉMOR, Pierre. As formas de comunicação pública. In: DUARTE, Jorge. (Org.). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012, pp. 214-245.

Sítios eletrônicos

BRASIL. Acesso à informação. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/perguntas-frequentes/aspectos-gerais-da-lei>>. Acessado em: 16 jun. 2017.

____. SECRETARIA-ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. Balanço das ações de patrocínio. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/atuacao/patrocínio/balanco-das-acoes-de-patrocínio>>. Acessado em: 01 jun. 2017.

EXAME.COM. Falido há 16 anos, Banco Nacional ainda tem marca forte. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/marketing/falido-ha-16-anos-marca-do-banco-nacional-ainda-tem-forca/>>. Acessado em: 27 maio 2017.