

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Direito
Curso de Especialização em contratações Públicas

Gabriel de Oliveira Seixas

O controle dos contratos de patrocínio na Administração Pública: limites, critérios e desafios

BELO HORIZONTE

2026

Gabriel de Oliveira Seixas

O controle dos contratos de patrocínio na Administração Pública: limites, critérios e desafios

Monografia de especialização apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG – como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Contratações Públicas.

Orientação: Prof. Daniel Martins e Avelar

BELO HORIZONTE

2026

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

S462c Seixas, Gabriel de Oliveira
O controle dos contratos de patrocínio na administração pública
[manuscrito] : limites, critérios e desafios / Gabriel de Oliveira Seixas.
- 2026.

38 p.

Orientador: Daniel Martins e Avelar.
Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Direito.

Bibliografia: f. 36-38.

1. Direito administrativo - Brasil. 2. Administração pública. 3. Contratos.
4. Controle administrativo. 5. Poder discricionário. I. Avelar, Daniel Martins
e. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 351.712.2(81)



ATA DA DEFESA DA MONOGRAFIA DO ALUNO GABRIEL DE OLIVEIRA SEIXAS

Realizou-se, no dia 30 de janeiro de 2026, às 11:00 horas, Online, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de monografia, intitulada *O CONTROLE DOS CONTRATOS DE PATROCÍNIO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: LIMITES, CRITÉRIOS E DESAFIOS*, apresentada por GABRIEL DE OLIVEIRA SEIXAS, número de registro 2025650544, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, à seguinte Comissão Examinadora: Prof. Daniel Martins e Avelar - Orientador e Prof. Bruno Fontenelle Gontijo.

A Comissão considerou a monografia:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrada a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 30 de janeiro de 2026.

DANIEL MARTINS E AVELAR:08939653670
670

Assinado de forma digital
por DANIEL MARTINS E
AVELAR:08939653670
Dados: 2026.01.30 13:48:25
-03'00'

Prof(a). Daniel Martins e Avelar (Mestre)

BRUNO FONTENELLE GONTIJO

Assinado de forma digital por
BRUNO FONTENELLE GONTIJO
Dados: 2026.01.30 12:27:44 -03'00'

Prof(a). Bruno Fontenelle Gontijo (Mestre)

RESUMO

O presente trabalho analisa o controle dos contratos de patrocínio celebrados pela Administração Pública, com foco em seus limites, critérios e desafios. Parte-se da constatação de que o patrocínio administrativo, enquanto instrumento negocial atípico, não possui disciplina normativa sistematizada, o que contribui para um cenário de insegurança jurídica e para a intensificação do controle exercido a posteriori pelos órgãos de controle. Inicialmente, examinam-se as transformações do Direito Administrativo contemporâneo que possibilitaram a incorporação de instrumentos negociais atípicos à atuação estatal, bem como a natureza jurídica do contrato de patrocínio. Em seguida, analisa-se criticamente o modelo de controle atualmente adotado, com especial atenção à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União. Ao final, busca-se demonstrar a necessidade de construção de parâmetros de controle mais compatíveis com a natureza do patrocínio administrativo, capazes de conciliar a proteção do interesse público com a preservação das características próprias dessa modalidade contratual e da discricionariedade administrativa.

Palavras-chave: administração pública; contrato de patrocínio; controle administrativo; discricionariedade; órgãos de controle.

ABSTRACT

This paper analyzes the control of sponsorship contracts entered into by the Public Administration, focusing on their limits, criteria, and challenges. It is based on the premise that administrative sponsorship, as an atypical contractual instrument, lacks a systematic legal framework, which contributes to legal uncertainty and to the strengthening of ex post control by oversight bodies. Initially, the study examines the transformations of contemporary Administrative Law that enabled the incorporation of atypical negotiated instruments into state action, as well as the legal nature of administrative sponsorship contracts. Subsequently, it critically analyzes the current control model, with particular attention to the case law of the Federal Supreme Court and the Federal Court of Accounts. Finally, the paper argues for the development of control parameters more consistent with the nature of administrative sponsorship, capable of reconciling the protection of the public interest with the preservation of the specific characteristics of this contractual modality and administrative discretion.

Keywords: public administration; sponsorship contract; administrative control; discretion. accountability.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	O PATROCÍNIO COMO INSTRUMENTO JURÍDICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ...	9
2.1	As mutações do Direito Administrativo contemporâneo	9
2.2	O contrato de patrocínio.....	14
2.3	O contrato de patrocínio na Administração Pública.....	19
3	CONTROLE DOS CONTRATOS DE PATROCÍNIO CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	26
3.1	O controle no Supremo Tribunal Federal.....	28
3.2	O controle nos órgãos de controle externo.....	29
3.3	Panorama atual do controle dos contratos de patrocínio	38
4	CONCLUSÃO	40
5	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42

1 INTRODUÇÃO

Os contratos de patrocínio celebrados pela Administração Pública têm sido acompanhados há muito por meio da atuação dos órgãos de controle, especialmente do Tribunal de Contas da União. Essa intensificação do controle, contudo, não se deu a partir de disposições legais ou de uma compreensão pacificada acerca da natureza jurídica desses contratos, mas por meio da adaptação, nem sempre coerente, de categorias tradicionais do Direito Administrativo a um instrumento que não se enquadra adequadamente nas molduras impostas pelo ramo.

O contrato de patrocínio passou a ocupar espaço relevante na atuação administrativa, sobretudo no âmbito da administração pública indireta, como mecanismo de comunicação institucional e projeção simbólica da atuação estatal. Trata-se de negócio jurídico que envolve a destinação de recursos públicos a particulares, mas que se estrutura a partir de uma lógica comutativa, orientada pela expectativa de retorno, em regra, de exposição, para o ente patrocinador. Essa característica o distingue substancialmente dos convênios administrativos e dos instrumentos clássicos de fomento estatal.

Apesar disso, o controle exercido sobre os contratos de patrocínio tem revelado forte tendência à sua assimilação a modelos jurídicos incompatíveis, em especial ao regime dos convênios administrativos. Tal movimento decorre, em parte, da própria heterogeneidade das práticas administrativas, uma vez que determinadas entidades públicas têm utilizado o contrato de patrocínio como instrumento de fomento, desprovido de finalidade promocional ou de efetiva exposição de marca.

Nesses casos, a exigência de prestação de contas quanto à aplicação dos recursos mostra-se compatível com a natureza do ajuste. O problema emerge quando essa lógica é generalizada e aplicada indistintamente a contratos que apresentam estrutura comutativa e finalidade eminentemente promocional, conduzindo à imposição de deveres incompatíveis com o patrocínio e à ingerência dos órgãos de controle sobre escolhas que envolvem juízo discricionário, critérios técnicos e avaliação de mercado, próprios da atuação do gestor. A consequência é a produção de um ambiente de insegurança jurídica, marcado por decisões casuísticas e pela ausência de parâmetros previsíveis de controle.

O problema que orienta este trabalho consiste em examinar em que medida o controle atualmente exercido sobre os contratos de patrocínio celebrados pela Administração Pública considera a natureza jurídica específica desses contratos. Parte-se da hipótese de que a ausência de disciplina normativa própria tem levado os órgãos de controle a construir, por via jurisprudencial, um regime híbrido, no qual coexistem exigências típicas do fomento estatal e

expectativas próprias dos contratos administrativos tradicionais, sem adequada correspondência com a finalidade do patrocínio.

O objetivo geral do trabalho é analisar criticamente o regime de controle incidente sobre os contratos de patrocínio celebrados pela Administração Pública. Como objetivos específicos, busca-se: (i) contextualizar o surgimento e a expansão do patrocínio como instrumento legítimo de atuação administrativa no cenário contemporâneo; (ii) delimitar os elementos caracterizadores do contrato de patrocínio no âmbito do Direito Administrativo, distinguindo-o de figuras afins; e (iii) examinar a atuação do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União na conformação dos critérios de controle desses ajustes, identificando suas principais inconsistências e disfunções.

A pesquisa adota abordagem qualitativa¹, com base em revisão bibliográfica e análise jurisprudencial, concentrando-se nos precedentes do Tribunal de Contas da União que mais influenciaram a conformação prática do regime jurídico do patrocínio administrativo.

O trabalho, além deste primeiro introdutório, está estruturado em outros três capítulos. O segundo examina as transformações do Direito Administrativo contemporâneo que possibilitaram a incorporação de instrumentos negociais atípicos, como o patrocínio, à atuação estatal, bem como analisa a natureza jurídica do contrato de patrocínio. O terceiro capítulo dedica-se à análise crítica do controle exercido sobre esses contratos, com especial atenção às decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União, evidenciando seus limites e desafios. Por fim, a conclusão apresenta as principais considerações do estudo e as reflexões decorrentes da análise desenvolvida.

Ao final, pretende-se contribuir para a compreensão dos parâmetros de controle, propondo uma abordagem compatível com a natureza do patrocínio administrativo, capaz de conciliar a proteção do interesse público com a preservação das características própria dessa modalidade contratual e da discricionariedade administrativa.

2 O PATROCÍNIO COMO INSTRUMENTO JURÍDICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 As mutações do Direito Administrativo contemporâneo

O Direito Administrativo contemporâneo passou, nas últimas décadas, por profundas transformações que impactaram de modo significativo as formas de atuação da Administração

¹ GUSTIN, M. B. S.; DIAS, M. T. F.; NICÁCIO, C. S.. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020. p. 74.

Pública².

O modelo clássico, assentado na centralidade da atuação direta do Estado, na legalidade estrita e na dicotomia entre público e privado, mostrou-se progressivamente insuficiente para responder às complexidades sociais, econômicas e institucionais da sociedade contemporânea.³ Esse processo de mutação não se deu de forma abrupta, mas por meio de deslocamentos graduais na forma como o Estado se relaciona com os particulares e realiza o interesse público.⁴

Tradicionalmente, a Administração Pública era concebida como a principal, por vezes a única, responsável pela execução direta das atividades voltadas à satisfação do interesse público. Nesse paradigma, predominavam instrumentos unilaterais, como atos administrativos e a execução direta de serviços públicos. A atuação estatal caracterizava-se por uma lógica de supremacia, representada no âmbito da doutrina jus administrativista pelo controverso princípio da supremacia do interesse público, conforme apresentado pela Professora Patrícia Baptista na obra *Transformações do Direito Administrativo*:⁵

Mas não são apenas os problemas decorrentes da insuficiência da lei para enquadrar o fenômeno administrativo que dificultam a afirmação da existência de uma supremacia apriorística do interesse público sobre o particular.

A sociedade contemporânea é uma sociedade pluralista. A dicotomia interesse público-privado não mais se mostra suficiente para resumir o problema dos fins da Administração Pública. Ao lado do interesse público e dos interesses privados, concorrem agora novas categorias de interesses que a formulação original da ideia da supremacia do interesse público ignorava por completo: os interesses coletivos, difusos e sociais.

Por isso, enquanto a afirmação da supremacia do interesse público sobre o particular apresentava-se como uma decorrência lógica da vida em sociedade — vez que os interesses egoísticos dos cidadãos não devem, como regra, sobrepor-se aos interesses públicos —, o mesmo raciocínio não pode ser empregado para as demais categorias de interesses. Sendo todas essas espécies de interesses manifestações oriundas do corpo social, não há como determinar, por antecipação, e fora da hipótese concreta, qual delas deva se sobrepor às demais.

No viés apresentado pela Professora Patrícia Baptista, o conceito de interesse público tem sua origem no princípio da legalidade administrativa, de modo que se entendia que o postulado em lei seria o único instrumento de manifestação das finalidades e anseios públicos,

² BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014 (3a edição), p. 20.

³ BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014 (3a edição), p. 33.

⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*, 2ª ed. São Paulo: Renovar, 2001, p. 2.

⁵ BAPTISTA, PATRÍCIA. *Transformações do Direito Administrativo*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 139.

não sendo admitida ponderação⁶. No entanto, a crescente ampliação da complexidade social, aliada à limitação material, financeira e organizacional do Estado, impulsionou um movimento de reconfiguração do papel da Administração Pública.

Nesse novo contexto, o Estado deixa de ser apenas executor de atividades para assumir, cada vez mais, funções de coordenação, indução e regulação da atuação privada para fins de realização do interesse público. Trata-se de um deslocamento funcional que não implica a abdicação da curadoria do interesse público, mas a adoção de estratégias colaborativas para sua efetivação.⁷

Esse fenômeno é frequentemente descrito pela doutrina como a migração de um modelo de Administração Pública prestadora para um modelo complexo, conforme ensina o professor Eurico Bittencourt, na obra *Concertação Administrativa Interorgânica*:⁸

Compõem essa expressão da Administração Pública e do Direito Administrativo do século XXI, especialmente: a perda do monopólio do ato administrativo unilateral como modo normal de atuação administrativa; a compreensão do Direito Administrativo como direito da cidadania, mais que do poder; o crescimento de um modo de atuação administrativa prospectiva, infraestrutural e reguladora; a valorização do procedimento administrativo; a contratualização da atuação administrativa; a difusão de formas de organização administrativa em rede; a multilateralidade de muitas das relações administrativas; a vinculação da atuação administrativa a um imperativo de eficiência; a crise do princípio da territorialidade e da nacionalidade como âmbito de incidência do Direito Administrativo, com a emergência de um Direito Administrativo global e a consolidação de um Direito Administrativo europeu.

Nessa perspectiva, a realização do interesse público deixa de se vincular exclusivamente à atuação direta e unilateral da Administração Pública, passando a admitir formas de concretização mediadas pela atuação de particulares, sob diferentes graus de coordenação. O agir estatal desloca-se, assim, de um modelo centrado na execução imediata de prestações para um padrão funcional mais complexo, no qual a Administração seleciona instrumentos jurídicos conforme a natureza da finalidade a ser alcançada, sem que isso implique a abdicação de sua responsabilidade pela definição e curadoria dos interesses públicos envolvidos.

Esse deslocamento se expressa na incorporação de mecanismos jurídicos que privilegiam a consensualidade, a negociação e a utilização de mecanismos de incentivos, em contraste com os modelos tradicionais fundados na imposição e na verticalidade. A

⁶ BAPTISTA, PATRÍCIA. *Transformações do Direito Administrativo*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 135.

⁷ BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

⁸ BITENCOURT NETO, Eurico. *Concertação administrativa interorgânica: Direito Administrativo e organização no século XXI*. São Paulo: Almedina. P.12.

Administração passa a estruturar sua atuação por meio de ajustes contratuais, arranjos colaborativos e instrumentos indutivos, cuja racionalidade não se orienta pela substituição da atuação estatal, mas pela reorganização das formas pelas quais o interesse público é promovido no contexto de uma sociedade plural e institucionalmente complexa.

As mutações do Direito Administrativo contemporâneo também se expressam na progressiva aproximação entre os regimes do direito público e do direito privado, fenômeno frequentemente associado à busca por maior flexibilidade, eficiência e adequação funcional da atuação estatal.⁹ Embora tal movimento seja real e capaz de produzir ganhos relevantes de efetividade, é objeto de críticas na doutrina, sobretudo quando se converte em um sincretismo metodológico, entre os ramos do direito público e privado, por meio de atuações fragmentadas pela Administração Pública, de modo a descaracterizar institutos e desconstituir a coesão do sistema do regime jurídico administrativo, temática aprofundada na doutrina da Professora Maria João Estorninho, cujo trecho elucidava o cerne do debate:¹⁰

... neste período do Estado Social a Administração Pública sofre uma verdadeira recaída e todos os sintomas da síndrome “Dr. Jekyll e Mr. Hyde” se voltam de novo a manifestar. Na realidade, uma das características mais típicas da própria dogmática administrativa desta fase é precisamente a afirmação da dualidade de regimes jurídicos aplicados à Administração Pública, expressa nomeadamente na distinção entre “gestão pública” e “gestão privada” e na defesa da dicotomia entre contrato administrativo e contrato privado da Administração Pública. Tal como no período do Estado Liberal, toda a actividade de Direito Privado da Administração Pública continua a ficar na sombra, sendo completamente voltada ao esquecimento pela doutrina, mais preocupada em aperfeiçoar aquilo que considera núcleo essencial do Direito Administrativo, sobretudo em torno do seu carácter exorbitante e da noção de prerrogativa de autoridade.

No contexto de aproximação dos regimes jurídicos público e privado, um dos fenômenos mais relevantes apontados pela doutrina é o avanço da contratualização da atuação estatal, especialmente por meio de ajustes que não se enquadram nos modelos clássicos de contratos administrativos ou de instrumentos típicos de fomento. A Administração Pública, ao lidar com finalidades cada vez mais complexas e multifacetadas, passa a recorrer a instrumentos negociais atípicos, valendo-se de categorias próprias do direito privado para estruturar relações jurídicas orientadas à realização de interesses públicos.¹¹

⁹ BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014 (3a edição), p. 20.

¹⁰ ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o Direito Privado – contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*. Lisboa: Coleção Teses, Livraria Almedina, 1999, p. 43.

¹¹ BITENCOURT NETO, Eurico. *Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI*. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i1.49773. p. 218.

O fenômeno da contratualização na Administração Pública, especialmente por meio de contratos atípicos e sem previsão específica no regime do direito público, não é pacífico, especialmente quando confrontado com a tradicional compreensão do princípio da legalidade.¹² Contudo, constitui reflexo de uma prática administrativa consolidada, emergente da dinâmica cotidiana das repartições públicas, sendo tarefa hercúlea negar a sua ocorrência empírica.

Não raras vezes, na tentativa de conformar a atuação administrativa a categorias normativas preexistentes, o administrador recorre a designações formais cujo *nomen iuris* remete a instrumentos previstos em lei, embora o conteúdo material do ajuste não encontre correspondência no regime jurídico legalmente tipificado. É o que se observa, por exemplo, na celebração de inúmeros “termos”, “convênios” e “acordos” firmados pela Administração Pública com particulares, cuja estrutura e finalidade não se subsumem, de modo rigoroso, às figuras jurídicas expressamente disciplinadas pelo ordenamento.

Essa busca do Direito Administrativo por acompanhar a realidade da Administração Pública, que, no caso dos contratos de patrocínio, se manifesta justamente na ausência de previsão legal expressa, circunstância que acaba por atribuir à jurisprudência a tarefa de dizer o direito no caso concreto, é objeto de crítica pela professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Ao examinar as influências do direito estrangeiro sobre o direito brasileiro, a autora identifica precisamente o avanço da Administração no exercício de suas atividades à margem de autorização legal, em afronta ao princípio da legalidade.¹³

O contrato de patrocínio estatal insere-se de forma paradigmática nesse movimento. Longe de se apresentar como instrumento de execução direta de políticas públicas ou como mecanismo clássico de fomento, o patrocínio estrutura-se como um ajuste negocial no qual a Administração Pública, ou entidades a ela vinculadas, paga o preço particular para associação institucional de imagem a determinado projeto, com vistas à comunicação estratégica ou à ampliação de sua presença simbólica no espaço social. A finalidade pública, nesse caso, não se projeta na atividade patrocinada em si, mas no retorno, consistente na exposição institucional esperado pelo patrocinador¹⁴, conforme será avaliado nos próximos capítulos.

A adoção do patrocínio como instrumento de atuação administrativa revela um contrato

¹² BITENCOURT NETO, Eurico. *Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI*. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i1.49773. p. 34.

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35.ed. São Paulo: Atlas, 2022, P. 94.

¹⁴ Collett, Pippa e Fenton, William. *Manual do Patrocínio*. Ed. DVS, São Paulo, 2014. p. 2

no qual a Administração se vale de um vínculo de natureza eminentemente privada, ainda que dirigido por objetivos públicos. Tal característica acentua as tensões já apontadas pela doutrina quanto à permeabilidade entre regimes os regimes jurídicos público e privado e antecipa as dificuldades teóricas e práticas relacionadas à sua qualificação jurídica, ao regime aplicável e, sobretudo, aos modelos de controle compatíveis com sua lógica própria.¹⁵

É a partir dessa constatação que se impõe a análise detida do contrato de patrocínio estatal, iniciando-se pela investigação de sua natureza jurídica e de sua inserção no sistema do Direito Administrativo contemporâneo e em seguida, analisar o controle exercido sobre os referidos contratos.

2.2 O contrato de patrocínio

O tema dos contratos de patrocínio permanece, ainda hoje, relativamente pouco explorado pela doutrina nacional, sendo escassas as referências sistematizadas no âmbito da literatura administrativista. A ausência de tratamento dogmático contribui para a persistência de ambiguidades quanto à natureza jurídica desses ajustes, bem como quanto ao regime normativo que lhes deve ser submetido quando celebrados pela Administração Pública ou por entidades a ela vinculadas.

Em contraste com essa lacuna doutrinária, a jurisprudência administrativa e judicial há muito se debruça sobre situações concretas envolvendo contratos de patrocínio. Tanto os tribunais superiores quanto os órgãos de controle externo vêm enfrentando, controvérsias nas quais a qualificação jurídica do patrocínio e a compreensão de sua finalidade assumem papel central na definição da extensão, dos limites e dos parâmetros do controle incidente sobre essa modalidade de atuação administrativa, conforme se demonstrará em capítulo próprio.

Diante desse cenário, impõe-se, como etapa preliminar, a delimitação conceitual do contrato de patrocínio, a partir da identificação de seus elementos estruturantes, de sua lógica funcional e de sua distinção em relação a figuras afins do Direito Administrativo, como os convênios e os instrumentos clássicos de fomento.

O patrocínio, tal como compreendido atualmente, não se apresenta como instituto jurídico originário do Direito Administrativo, mas como prática social e econômica cuja

¹⁵ ALVES, Diego Prandino. *O Contrato De Patrocínio Ativo na Administração Pública Fundamentos, Regime Jurídico e Controle da Atividade Patrocinadora Do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P 31.

sistematização é relativamente recente.¹⁶ De acordo com os estudos de Nigel Waite¹⁷ suas primeiras formulações conceituais surgem na década de 1970, ainda fortemente influenciadas por noções próximas à doação e ao mecenato, nas quais a transferência de recursos não estava necessariamente vinculada à obtenção de contrapartidas específicas pelo patrocinador.¹⁸

A partir da década de 1980, observa-se uma inflexão relevante na compreensão do patrocínio, que passa a ser progressivamente associado a uma relação de troca orientada por objetivos definidos¹⁹. Consolida-se, nesse período, a noção de que o patrocínio envolve a destinação de recursos financeiros ou *know-how* a atividades, eventos ou organizações, em contrapartida a benefícios institucionais, simbólicos ou comerciais previamente identificáveis.²⁰ Essa evolução marca o afastamento definitivo do patrocínio em relação às figuras da doação, da filantropia e do mecenato, estas caracterizadas pela ausência de expectativa de contrapartidas em benefício do patrocinador, conforme destaque²¹:

É convicção deste autor que as características essenciais do patrocínio são aquelas em que uma organização comercial fornece assistência material a uma atividade recreativa com o objetivo de obter alguma vantagem comercial efetiva. A atividade patrocinada pode ou não utilizar os produtos do patrocinador para funcionar, mas deve ser uma atividade de recreação organizada e administrada como uma entidade inteiramente independente da organização patrocinadora. Em outras palavras, organizadores, dirigentes, participantes e entusiastas envolvem-se no esporte, ou na atividade em questão, de forma totalmente independente do funcionamento comercial de qualquer empresa patrocinadora.

Conforme se observa, já àquela época o autor britânico apontava distinções relevantes aptas a afastar a confusão entre o ato do patrocínio e os atos altruísticos de incentivo, exemplificados, no caso analisado, pela doação. É possível, nesse ponto, estabelecer um paralelo com as atividades de fomento e de apoio realizadas pela Administração Pública, nas quais o aporte financeiro ou material não se orienta à obtenção de retorno associado ao

¹⁶ Pereira, Alexandre Libório Dias. Contratos de patrocínio publicitário (Sponsoring). *Revista da Ordem dos Advogados*. Vol 1. Lisboa. 1998. 317-335.

¹⁸ Waite, Nigel. Sponsorship in context. *Cranfield Institute of Management*, 1979. Unpublished Ph.D. thesis. P. 7 – 8.

¹⁹ Pereira, Alexandre Libório Dias. Contratos de patrocínio publicitário (Sponsoring). *Revista da Ordem dos Advogados*. Vol 1. Lisboa. 1998. 317-335.

²⁰ Waite, Nigel. Sponsorship in context. *Cranfield Institute of Management*, 1979. Unpublished Ph.D. thesis. P. 9.

²¹ Waite, Nigel. Sponsorship in context. *Cranfield Institute of Management*, 1979. Unpublished Ph.D. thesis. P. 11.

fortalecimento de marca ou ação de interesse da administração, mas à viabilização ou ao desenvolvimento de atividades e projetos de interesse público.

Ademais, já se denunciava como indevida a equiparação do patrocínio à publicidade em sentido estrito. A publicidade constitui estratégia de comunicação dotada de racionalidade própria e estrutura complexa, conceituada por Eugênio Malanga²² como o “conjunto de técnicas de ação coletiva no sentido de promover o lucro de uma atividade comercial conquistando, aumentando e mantendo clientes”. A delimitação conceitual do patrocínio e o estabelecimento de distinções em relação a institutos congêneres revelam-se relevantes para a crítica aos julgados proferidos pelos órgãos de controle, uma vez que a extensão e a intensidade do controle exercido variam sensivelmente conforme a conceituação adotada, bem como ao desvirtuamento do instituto, por vezes incorrido por diferentes entidades da administração pública.

Ainda na definição do conceito de patrocínio, ao final, o já referenciado autor²³ ainda propõe um rol de caracterização que evidencia o núcleo do instituto, listando as seguintes características caracterizadoras do patrocínio: (i) uma organização comercial (patrocinador) fornece recursos em benefício de uma atividade de repercussão social positiva; (ii) o patrocinador o faz com a expectativa de obter algum benefício comercialmente valioso e; (iii) a atividade patrocinada consente que a empresa patrocinadora utilize alguma facilidade que ela tem a oferecer em troca dos recursos que recebe (contrapartida).²⁴

O amadurecimento dessas definições culminou na compreensão do patrocínio como ajuste negocial estruturado, fundado na associação de imagens e na comunicação estratégica. Tal concepção encontra expressão na definição formulada pela Câmara de Comércio Internacional (ICC), reproduzida por Nicolas Caballero; Paulo Henrique Azevêdo²⁵ segundo a qual o patrocínio consiste em:

Qualquer acordo comercial por meio do qual um patrocinador, para benefício mútuo do patrocinador e da parte patrocinada, fornece contratualmente financiamento ou outro meio de apoio a fim de estabelecer uma associação entre a imagem do patrocinador, suas marcas ou produtos e uma propriedade de patrocínio em troca de direitos de promover tal associação e/ou conceder certos benefícios diretos ou indiretos previamente acordados.

²² MALANGA, Eugênio. *Publicidade: uma introdução*. Atlas, São Paulo, 1979, p. 12

²³ Waite, Nigel. Sponsorship in context. *Cranfield Institute of Management*, 1979. Unpublished Ph.D. thesis. P. 11.

²⁴ Waite, Nigel. Sponsorship in context. *Cranfield Institute of Management*, 1979. Unpublished Ph.D. thesis. P. 11.

²⁵ CABALLERO, Nicolas; AZEVÊDO, Paulo H. *Gestão Estratégica do Patrocínio Esportivo*. São Paulo: Actual Editora, 2024. P. 27.

No Brasil, contudo, não há definição legal expressa do que caracteriza o contrato de patrocínio. Diante disso, e considerada a sua natureza eminentemente privada, mostra-se possível extrair da doutrina civilista a matriz jurídica do instituto, compreendendo-o no âmbito dos contratos atípicos, cuja característica fundamental reside justamente na ausência de tipificação legal prévia.

A própria noção de tipicidade contratual, entretanto, não se apresenta como dado estático ou imutável. Como observa Pontes de Miranda, a tipicidade possui causas históricas, enraizadas no Direito Romano, mas não se esgota nele. A evolução da vida jurídica e da prática negocial ao longo do tempo contribui decisivamente para o surgimento de novas formas contratuais, impondo constantes processos de adaptação e reconfiguração das categorias tradicionais. Nesse sentido, afirma o autor²⁶:

A tipicidade tem causas históricas, por muito fundada no Direito Romano, porém não só a vida jurídica nos tempos posteriores e nos dias de hoje, atuou e atua, como também o trato dos negócios, em caracterizações inevitáveis.

O tráfico jurídico não só tipiciza ou corrige o tipo. Por vezes suscita tipos novos (e. G., no direito brasileiro, a duplicata mercantil), ou negócios jurídicos atípicos. A vida muda. Embora os princípios permaneçam, mudam-se estruturas e conteúdo de negócios jurídicos.

Esclarece ainda, Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona²⁷ que “contrato atípico é aquele não disciplinado pelo ordenamento jurídico, embora lícito, pelo fato de restar sujeito às normas gerais do contrato e não contrariar a lei, nem os bons costumes, nem os princípios gerais do direito”, compreensão que se ajusta ao contrato de patrocínio.

O contrato de patrocínio caracteriza-se, ainda como contrato bilateral e sinalagmático, uma vez que envolve obrigações recíprocas entre patrocinador e patrocinado. Ao patrocinador incumbe o dever de fornecer recursos financeiros, materiais ou pessoal, enquanto ao patrocinado cabe a obrigação de promover, direta ou indiretamente, a imagem, a marca ou a identidade institucional daquele que o financia.

Trata-se, portanto, de um ajuste em que as partes ocupam simultaneamente as posições de credor e devedor, não havendo espaço para modificações unilaterais do conteúdo obrigacional sem violação da base negocial originalmente pactuada²⁸. Essa bilateralidade revela-se elemento importante para a compreensão do patrocínio estatal, na medida em que

²⁶ MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro: Borsoi, v. 38, 1962, p.366.

²⁷ GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil contratos*. 2. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2019, P. 215.

²⁸ GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil contratos*. 2. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2019. P. 174.

afasta sua equiparação a contratos administrativos ordinários, regidos pela lei 14.133/2021, e as cláusulas exorbitantes que lhes são afetas, conforme será tratado adiante, revelam-se incompatível com a natureza do negócio.

Correlata à sua natureza bilateral, a classificação do contrato de patrocínio como oneroso e comutativo também se mostra relevante. O patrocínio não se confunde com doação, mecenato ou liberalidade, pois pressupõe a existência de vantagens economicamente apreciáveis para ambas as partes²⁹. O patrocinador suporta um ônus patrimonial com a expectativa de retorno institucional, simbólico ou mercadológico previamente identificado, enquanto o patrocinado assume obrigações positivas, consistentes na divulgação da marca do patrocinador e, por vezes, negativas, como cláusulas de exclusividade, destinadas a maximizar a visibilidade da marca patrocinadora ou aquelas limitadoras, voltadas à mitigação do risco reputacional do patrocinador³⁰. A comutatividade decorre do fato de que, desde a celebração do ajuste, as prestações são conhecidas, mensuráveis e determinadas, ainda que o retorno obtido pelo patrocinador não se traduza em ganho financeiro.³¹

Essa previsibilidade das prestações assume particular relevância quando o patrocinador é a Administração Pública, pois influencia a aferição da proporcionalidade e razoabilidade do negócio pretendido, elementos indispensáveis para a adequada motivação do ato administrativo, elemento indispensável para o controle do ato.³²

No plano da teoria geral do contrato, o patrocínio pode ser compreendido como ajuste não solene, aperfeiçoando-se, em regra, pelo simples acordo de vontades, na ausência de exigência legal específica quanto à forma³³. Todavia, essa lógica não se projeta sobre as contratações celebradas pela Administração Pública. No âmbito administrativo, vigora a regra da obrigatoriedade de formalização escrita dos contratos, sendo vedada, como princípio, a celebração de contratos verbais, conforme pode se extrair do disposto no art. 95 da Lei nº 14.133/2021, ressalvadas hipóteses excepcionais previstas nos incisos, que não se compatibilizam com a natureza do patrocínio.

A exigência de forma escrita mostra-se ainda mais coerente nos contratos de patrocínio

²⁹ Collett, Pippa e Fenton, William. *Manual do Patrocínio*. Ed. DVS, São Paulo, 2014. p. 2

³⁰ FERREIRA, Felipe Paulino; ALCANTARA, Jéssica; FERRAZ, Laís. Cláusulas morais: entre a reputação da marca e a liberdade individual. Migalhas, 16 jun. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/432472/clausulas-morais-entre-a-reputacao-da-marca-e-a-liberdade-individual>. Acesso em: 17 jan. 2026.

³¹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil: parte geral e LINDB*. 17. ed. rev., atual. e ampl. Salvador, BA: Juspodivm, 2019. P. 285.

³² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35.ed. São Paulo: Atlas, 2022, P. 227.

³³ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil: parte geral e LINDB*. 17. ed. rev., atual. e ampl. Salvador, BA: Juspodivm, 2019. P. 294.

firmados pela Administração, que, em regra, envolvem valores elevados, obrigações complexas e múltiplas contrapartidas, demandando além da formalização por escrito, o devido processo administrativo, demonstrando a fundamentação da negociação da qual originou a definição de deveres, riscos, prazos, critérios de execução e mecanismos de controle.

A formalização, nesse contexto, constitui condição necessária para a eficácia, a transparência e o controle do ajuste, à luz dos princípios da legalidade, da publicidade, da segurança jurídica, afastando-se, no âmbito da Administração Pública, a possibilidade de enquadramento do patrocínio administrativo como contrato verbal ou meramente informal.

Por fim, o contrato de patrocínio apresenta-se, em regra, como contrato principal, podendo ser configurado como de execução continuada ou por escopo, a depender da natureza do evento ou forma de entrega das contraprestações e *intuitu personae*, especialmente quando a obrigação principal envolve a associação da imagem institucional do patrocinador à pessoa, ao evento ou à projeto do patrocinado. A identidade do patrocinado, seja um evento, uma entidade cultural ou uma liga esportiva, constitui elemento essencial do vínculo, sendo insuscetível de substituição sem comprometimento da finalidade contratual.³⁴

2.3 O contrato de patrocínio na Administração Pública

A formação histórica do instituto do patrocínio no âmbito das relações comerciais privadas, bem como a sua atipicidade no plano legal, não constituiu óbice à sua progressiva apropriação pela Administração Pública, que passou a utilizá-lo, de modo recorrente, em suas diferentes esferas e entidades, com finalidades institucionais e estratégicas diversas. A ausência de tipificação legal tampouco impediu a consolidação dessa prática, que se desenvolveu a partir da experiência administrativa concreta, especialmente no âmbito das empresas estatais.

Conforme já destacado, a doutrina administrativista nacional dedicou atenção limitada ao exame sistemático dos contratos de patrocínio celebrados pela Administração Pública, o que contribuiu para a persistência de incertezas quanto à sua natureza jurídica, aos seus limites e ao regime normativo aplicável.

Inicialmente, cumpre refletir sobre as finalidades e os traços identificadores da publicidade e do patrocínio de maneira geral, a fim de verificar a pertinência dessa atividade no âmbito da Administração Pública, tendo em vista que sua gênese está associada,

³⁴ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil: parte geral e LINDB*. 17. ed. rev., atual. e ampl. Salvador, BA: Juspodivm, 2019. P. 301.

primordialmente, à lógica comercial.³⁵ Tal exame revela-se indispensável para delimitar os contornos jurídicos do patrocínio administrativo e para afastar compreensões que podem equiparar-lo, de forma acrítica, à mera promoção publicitária.

Nesse sentido, vale fazer uma breve digressão sobre a distinção dos dois institutos no que se refere a regência legal, sobretudo, no que toca a forma de seleção dos contratados e controle da execução do objeto.

A publicidade, na Administração pública é regida pela Lei nº 12.232/2010, que traz no seu art. 2º a conceituação do serviço de publicidade no seguinte sentido:

Art. 2º Para fins desta Lei, considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integralmente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.

Nota-se que, por opção legislativa, foi retirada da abrangência da referida norma a atividade de patrocínio, bem como indicado expressamente o objeto consistente na promoção direta da venda de bens ou serviços, na difusão de ideias ou na informação ao público em geral, de modo que inexistente o elemento fulcral qualificador do contrato de patrocínio, consistente na vinculação de imagens entre o patrocinado e o patrocinador³⁶.

A exclusão do patrocínio do regime jurídico da Lei nº 12.232/2010 evidencia que o legislador tratou a publicidade administrativa, enquanto serviço especializado, como atividade contratual dotada de objeto próprio, voltada à criação e à difusão de mensagens com fins informativos, educativos ou promocionais. Essa disciplina normativa, contudo, restringe-se à organização da contratação e da execução dos serviços de publicidade, os quais, para além de eventuais vocações mercantis, assumem também função informativa, destinada à difusão de ideias ou à prestação de informações ao público em geral, em consonância com o princípio administrativo da publicidade.

A Constituição Federal, ao consagrar a publicidade como princípio da Administração, previsto no artigo 37, caput, confere-lhe função instrumental à transparência, ao controle social e à legitimação democrática da atuação administrativa. Trata-se, portanto, de publicidade vinculada ao exercício do poder público, cuja finalidade é, especificamente, a difusão de informações relevantes à coletividade, conforme previsto no §1º do art. 37 da Constituição

³⁵ MALANGA, Eugênio. *Publicidade: uma introdução*. Atlas, São Paulo, 1979, p. 12

³⁶ CABALLERO, Nicolas; AZEVÊDO, Paulo H. *Gestão Estratégica do Patrocínio Esportivo*. São Paulo: Actual Editora, 2024. P. 27.

Federal, que discorre sobre o desdobramento do princípio da publicidade consistente na atividade de publicidade institucional³⁷, que merece transcrição:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

A correta compreensão do princípio da publicidade, em uma perspectiva republicana, evidencia que a sua positivação constitucional não se destina a autorizar estratégias de persuasão política ou de autopromoção, mas a assegurar transparência, controle social e acessibilidade social das políticas desenvolvidas dirigidas para o atendimento da finalidade pública da atuação administrativa.³⁸

Uma das principais dificuldades no controle dos atos de publicidade administrativa decorre do fato de que a própria Constituição admite a realização de comunicação institucional pela Administração Pública, desde que estritamente vinculada a finalidades educativas, informativas ou de orientação social. Esses limites constitucionais funcionam como instrumentos de contenção de práticas desviadas, notadamente aquelas voltadas à promoção pessoal de agentes públicos ou favorecimento indevido de grupos afetos aos mandatários.³⁹

Essa moldura normativa, contudo, convive com realidades institucionais mais complexas, sobretudo no âmbito das empresas estatais, que contam com estatuto jurídico próprio, previsto na lei 13.303/2016.

O diploma legal dispõe sobre a governança, licitações e contratos no âmbito das empresas pública e sociedades de economia mista, e no capítulo destinado a regular a função social das entidades o seguinte:

Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.

³⁷ SALGADO, Eneida Desiree. *Princípio da publicidade*. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. 2017. Acesso em: 17 jan. 2026.

³⁸ GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. O princípio da publicidade e os abusos de poder político e econômico da democracia contemporânea. *Direito, informação e cultura: o desenvolvimento social a partir de uma linguagem democrática*, p. 154.

³⁹ SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*, pp. 222-224.

§ 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.

A Lei das Estatais faculta, portanto, de forma expressa, a celebração de contratos de patrocínio para a promoção de atividades notadamente de interesse público, condicionando, contudo, tais investimentos ao comprovado fortalecimento da marca. O diploma legal estabelece, ainda, que, no que couber, deverão ser observadas as normas gerais de licitações e contratos, previsão que é reiterada, nos mesmos termos, pelo § 2º do art. 28.

Além dessas disposições, o art. 93, caput e § 2º, do referido diploma fixa limites objetivos para as despesas com patrocínio, as quais não poderão ultrapassar o percentual de 0,5% (zero vírgula cinco por cento) da Receita Bruta Operacional do exercício anterior, bem como veda a realização de patrocínios em montante superior à média dos gastos efetuados nos três exercícios anteriores ao ano da eleição ou no exercício imediatamente precedente.⁴⁰

Apesar de o legislador ter reconhecido expressamente a viabilidade da celebração desses contratos, bem como de ter indicado as atividades passíveis de recebimento de recursos e a necessidade de observância das normas de licitações e contratos, o diploma legal não promoveu a efetiva regulamentação do instituto, providência que poderia, inclusive, ser levada a efeito pelas próprias empresas estatais, nos termos do art. 40 da Lei nº 13.303/2016.

Esse silêncio legislativo quanto à regulamentação do contrato de patrocínio contribuiu para a manutenção do instituto no âmbito dos contratos atípicos da Administração Pública, uma vez que, conforme leciona Pablo Stolze⁴¹, a atipicidade contratual decorre da ausência de disciplina legal específica, o que não se pode considerar plenamente suprido pela Lei das Estatais.

É certo que, ao impor a observância das regras licitatórias “no que couber”, o legislador atraiu para o patrocínio a incidência de princípios inerentes ao procedimento pré-contratual, como a transparência, formalização e controle de despesas⁴². A doutrina de Jesse Torres esclarece ainda que, a disposição a cerca da observância das normas de licitação, não deve ser confundido com a obrigatoriedade do procedimento, uma vez que não se enquadra nas hipóteses

⁴⁰ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres *et al.* *Comentários à Lei das empresas estatais: Lei nº 13.303/16*. 2. ed. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2020. P. 736.

⁴¹ GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil contratos*. 2. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2019, P. 215.

⁴² PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres *et al.* *Comentários à Lei das empresas estatais: Lei nº 13.303/16*. 2. ed. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2020. P. 166.

constitucionais que obrigam a observância do dever de licitar⁴³:

Segundo o art. 37, XXI, da Constituição Federal, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A concessão de patrocínio por entidade pública a entidade privada não se insere em qualquer das hipóteses constitucionais, tanto que não configura compra, obra, serviço ou alienação.

Para o Supremo Tribunal Federal, a participação de ente público como patrocinador de evento promovido por entidade privada não caracteriza a presença de ente público como contratante daqueles objetos, em ajuste sujeito à prévia licitação. Não caracterizado o pacto administrativo para prestar serviços, executar obras, adquirir bens ou alienar bens públicos, não há o dever de patrocinador público promover licitação para a concessão do patrocínio.

Todavia, a inexistência de uma disciplina legal específica para o contrato de patrocínio impede a adequada definição do alcance da expressão “observância das normas de licitações e contratos, no que couber”, sobretudo no que se refere à fase pré-contratual. A ausência de parâmetros normativos claros quanto aos procedimentos de seleção dos projetos patrocinados, aos critérios objetivos de escolha, à exigibilidade de competição prévia e às formas de publicidade e motivação das decisões administrativas tem contribuído para interpretações divergentes por parte dos órgãos de controle. Nesse cenário, a aplicação fragmentária de regras e princípios licitatórios, sem a correspondente adaptação à lógica própria do patrocínio, tem produzido insegurança jurídica tanto para os gestores quanto para os potenciais patrocinados, ao mesmo tempo em que dificulta a construção de um modelo de controle coerente, previsível e compatível com a natureza jurídica do instituto.

A complexidade inerente ao regime das estatais é percebida quando considerado que, as ações de comunicação institucional, entre as quais se insere o patrocínio, não se destinam apenas à divulgação de informações de interesse público em sentido estrito, mas também à construção e ao fortalecimento da imagem institucional, da reputação organizacional e, em determinados casos, ao posicionamento estratégico no mercado.

Essa tensão é mais evidente nas estatais que atuam em mercados concorrenciais e se intensifica nos casos em que entes da administração pública indireta exercem funções de dupla

⁴³ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres *et al.* *Comentários à Lei das empresas estatais: Lei nº 13.303/16*. 2. ed. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2020. P. 168.

natureza, prestando serviços de interesse público e, simultaneamente, competindo no mercado, como ocorre, por exemplo, com a Caixa Econômica Federal⁴⁴.

Considerando ainda que o patrocínio se desenvolveu como instrumento de comunicação eminentemente comercial, voltado à associação de marcas a eventos, projetos ou iniciativas, sua utilização pela Administração Pública não deve se desenvolver de forma irrefletida. Ao contrário, exige a recondução de sua lógica funcional às finalidades públicas que informam a atuação administrativa, sob pena de desvio de finalidade e violação de princípios inerentes ao regime jurídico administrativo.⁴⁵

No contexto administrativo, o patrocínio não se legitima pela simples busca de visibilidade, mas pela capacidade de contribuir, direta ou indiretamente, para a realização do interesse público.⁴⁶ A associação institucional promovida pelo patrocínio deve guardar pertinência com as estratégias de comunicação desenvolvidas pelo ente patrocinador, as quais deverão ser devidamente justificadas, de modo a contribuir para a promoção dos interesses da coletividade, sem que tal pertinência seja interpretada como vinculação estrita ao objetivos institucionais do patrocinador.

Verdade é que, apesar das controvérsias decorrentes da ausência de regulação do instituto, no âmbito regulamentar, o Governo Federal estabeleceu um standard que firma os critérios e diretrizes para celebração dos contratos de patrocínio, que fornece importante ponto de partida para exame do exercício do controle sobre esses instrumentos.

Fundado na lei que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, atualmente a Lei nº 14.600/2023, o Decreto nº 6.555/2008 regulamenta as ações de comunicação do Poder Executivo Federal, incluindo as estatais, uma vez que o Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM) é integrado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência de República e pelos órgãos e empresas públicas e sociedades de economia mista responsáveis por estratégias de comunicação⁴⁷. O referido diploma estabelece, em seu art. 1º, que as ações de comunicação governamental têm o objetivo de dar amplo conhecimento à população acerca das políticas e programas do Governo Federal, divulgar direitos dos cidadãos, estimular a participação social,

⁴⁴ BRASIL. *Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4). Apelação Cível nº 5065814-42.2012.4.04.7100/RS*. Relator: Cândido Alfredo Silva Leal Junior. 4ª Turma. Julgado em 12 maio 2021.

⁴⁵ FREITAS, Rafael Vêras de. O regime jurídico dos contratos de patrocínio celebrados pelo poder público. *Revista de direito público e economia*, Belo Horizonte, ano 11, n. 43, pp. 215-234, jul./set. 2013.

⁴⁶ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Fórum. 2018. P. 128.

⁴⁷ <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/publicidade/publicidade-no-governo-federal/agentes-de-veiculacao-de-publicidade/sistema-de-comunicacao-de-governo-do-poder-executivo-federal-sicom>

disseminar informações de interesse público e promover o Brasil no exterior. Nesse contexto, o art. 3º, inciso IV, inclui expressamente o patrocínio entre as áreas de ação aptas à consecução desses objetivos.

Ainda no âmbito da Administração Pública Federal, a Instrução Normativa nº 2/2019⁴⁸ disciplina especificamente o patrocínio no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Entre seus aspectos mais relevantes, destacam-se as disposições relativas à seleção dos projetos patrocinados, previstas nas modalidades de escolha direta e de seleção pública. Enquanto, na escolha direta, o normativo estabelece critérios como alinhamento estratégico do projeto, aderência às políticas e diretrizes do patrocinador, bem como critérios de economicidade, vantajosidade na renovação de projetos e oportunidade institucional. Ou seja, são estabelecidos critérios cuja aferição se situa, em larga medida, no âmbito da discricionariedade do gestor.

Por sua vez, na seleção pública institui-se procedimento próprio, regido pelo Normativo, afastando-se a adoção de critérios licitatórios, que será aplicado apenas subsidiariamente, naquilo que couber, pautado na inaplicabilidade de licitações para espécie com base no art. 37, XXI da Constituição Federal.

Outro ponto relevante, que será aprofundado quando da análise dos entendimentos dos órgãos de controle, refere-se à tentativa da Secretaria de Comunicação de afastar, por meio da Instrução Normativa, a controvertida natureza convenial dos contratos de patrocínio celebrados pela Administração. Tal intento pode ser identificado na própria construção conceitual adotada pelo normativo, que, entre os poucos conceitos definidos no art. 2º, dedica-se a qualificar o convênio nos seguintes termos:

convênio: o instrumento jurídico utilizado para celebrar objetivos de interesses comuns, compartilhados e coincidentes, passível de utilização pelas empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, no fomento e na promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica conforme previsão constante do §3º do art. 27 da Lei nº 13.303, de 2016;

No capítulo seguinte, ao tratar das hipóteses em que não se configura o patrocínio, de forma perspicaz, o normativo dispõe que o convênio, definido no inciso V do art. 2º da Instrução Normativa, não se equipara ao contrato de patrocínio. Com isso, a Secretaria de Comunicação busca afastar, ainda que de maneira indireta, a equiparação dos ajustes celebrados com base

⁴⁸ BRASIL. Presidência da República. *Instrução Normativa nº 2, de 23 de dezembro de 2019*. Disciplina o patrocínio dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal e dá orientações complementares. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ed. 248, p. 3, 24 dez. 2019.

nesse regramento às relações de natureza convenial, especialmente para fins de incidência do regime de fiscalização da destinação dos recursos públicos. Contudo, esse esforço normativo, por si só, não se mostra suficiente para resolver a controvérsia quanto à natureza jurídica desses contratos.

Esses elementos, especialmente a forma de seleção do patrocinado, a natureza jurídica do ajuste e a definição do regime normativo aplicável, concentram as principais controvérsias identificadas na doutrina e, com maior intensidade, na jurisprudência dos órgãos de controle. A ausência de tipificação legal, aliada ao elevado grau de discricionariedade inerente à celebração dos contratos de patrocínio, tem produzido leituras divergentes quanto à extensão, aos limites e aos critérios do controle incidente sobre esses ajustes. É a partir dessa tensão, entre a lógica negocial do patrocínio e as exigências próprias do regime jurídico-administrativo, que se impõe a análise específica da abrangência e da conformação do controle exercido sobre os contratos de patrocínio celebrados pela Administração Pública.

3 CONTROLE DOS CONTRATOS DE PATROCÍNIO CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A ampliação do uso de contratos de patrocínio pela Administração Pública insere-se em um contexto mais amplo de transformação do Direito Administrativo, marcado pela crescente complexidade das relações entre Estado e sociedade, e pela insuficiência dos modelos normativos tradicionais para disciplinar as novas formas de atuação administrativa. A dinâmica social e econômica impõe à Administração a necessidade de atuar mesmo na ausência de disciplina legal específica, sob pena de inviabilizar a concretização de direitos fundamentais e o atendimento do interesse público, o que acrescenta maior grau de complexidade a atuação do controle.⁴⁹

É nesse ambiente que os contratos de patrocínio passam a ocupar espaço relevante na atuação administrativa, tanto no âmbito da Administração direta quanto no das entidades da Administração indireta. Apesar de envolverem a destinação de recursos públicos a particulares, esses ajustes não foram objeto de disciplina legislativa. A deficiência normativa acabou por transferir à jurisprudência, especialmente à dos órgãos de controle, a tarefa de estabelecer parâmetros de conformação jurídica desses contratos, ainda que de modo fragmentado e por

⁴⁹ Ferraz, Luciano. Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública. 3ed. --. Belo Horizonte. Fórum, 2025. P. 99.

vezes, contraditório.⁵⁰

O resultado desse processo foi a consolidação de um cenário de acentuada insegurança jurídica. A ausência de critérios legalmente definidos para a celebração, execução e fiscalização dos contratos de patrocínio fez com que o controle administrativo passasse a ser exercido pelos órgãos de controle externo predominantemente a posteriori⁵¹, resultando na insegurança de entendimentos controversos e critérios variáveis conforme o caso concreto ou órgão controlador. Essa forma de exercício do controle revela uma tensão com o princípio da segurança jurídica, entendido como exigência de previsibilidade, estabilidade e cognoscibilidade das consequências jurídicas dos atos administrativos.⁵²

O problema assume contornos ainda mais sensíveis quando se observa que os contratos de patrocínio, por sua própria natureza, envolvem elevado grau de discricionariedade administrativa, tanto na escolha do patrocinado quanto na definição das contrapartidas e na avaliação dos resultados esperados. A tentativa de submeter esses ajustes a modelos de controle concebidos para contratos administrativos típicos ou para convênios tem se mostrado insuficiente, produzindo exigências incompatíveis com a lógica negocial e personalista, em razão da estrita vinculação da imagem do patrocinado e patrocinador.

Ainda que avanços normativos pontuais possam ser identificados, como regulamentos e a previsão expressa dos contratos de patrocínio no Estatuto das Empresas Estatais, persiste a necessidade de uma reflexão sobre a conformação do controle incidente sobre esses instrumentos, especialmente no que se refere à definição de seu objeto, de sua intensidade e de seus limites.

É a partir dessa constatação que o presente capítulo se propõe a examinar o controle exercido sobre os contratos de patrocínio celebrados pela Administração Pública, tomando como eixo as decisões proferidas pelos Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Contas da União. A partir da identificação dos temas recorrentes e das soluções adotadas nesses precedentes, busca-se delinear o perfil atualmente assumido pelo controle, evidenciando seus fundamentos, padrões decisórios e as principais disfunções verificadas na prática, iniciando-se pelo único julgado conhecido sobre a matéria no STF e passando aos órgãos de controle externo, onde o debate adquiriu maior relevo.

⁵⁰ ALVES, Diego Prandino. *O Contrato De Patrocínio Ativo na Administração Pública Regime Jurídico e Controle da Atividade Patrocinadora Do Estado Fundamentos*,. Belo Horizonte: Fórum, 2018. P. 158.

⁵¹ Ferraz, Luciano. Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública. 3ed. --. Belo Horizonte. Fórum, 2025. P. 118 – 119.

⁵² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35.ed. São Paulo: Atlas, 2022, P. 194.

3.1 O controle no Supremo Tribunal Federal

Para a análise do controle exercido pelo Supremo Tribunal Federal, adotou-se metodologia de pesquisa jurisprudencial, realizada diretamente no sítio eletrônico da Corte⁵³. A coleta foi efetuada mediante a utilização das seguintes palavras-chave: “patrocínio”; “contrato de patrocínio”; “contrato” e “patrocínio”; “estatal patrocinadora”; “estatal” e “patrocinadora”; “patrocínio” “Administração Pública”; “patrocínio” “Administração”.

O levantamento abrangeu decisões colegiadas, sem recorte prévio quanto à espécie processual ou à técnica de controle, contemplando julgados proferidos tanto em controle concentrado quanto em controle difuso de constitucionalidade. Após a etapa de triagem metodológica, verificou-se que apenas um julgado apresentava pertinência direta com o objeto da pesquisa, qual seja, o Recurso Extraordinário nº 574.636/SP.⁵⁴

De relatoria da Ministra Cármen Lúcia o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal em 16 de agosto de 2011, apreciou a contrato de patrocínio celebrado pelo Município de São Paulo com a TV Globo de São Paulo. No caso concreto, a TV Globo, idealizadora e promotora da 1ª Maratona de São Paulo, buscou apoio financeiro do Município para viabilizar a realização do evento.

Conforme consignado no voto da relatora, a Administração municipal concluiu pela existência de interesse público no patrocínio, notadamente em razão da divulgação do nome do Município em âmbito nacional e internacional. Nesse sentido, destacou a Ministra relatora a impossibilidade de aplicação das regras licitatórias para patrocínios firmados pela Administração pública:

Considerou ele ser o patrocínio do evento oportunidade para promover São Paulo, tal como ocorre com outros grandes Municípios em todo o mundo, por exemplo, Nova York, Chicago, Boston, Berlim, Paris, Tóquio e tantos outros que realizam maratonas, constantes de seus respectivos calendários oficiais de atividades esportivas, atraindo milhares de turistas, movimentando, desse modo, a economia local.

Na espécie, não é de se aplicar a exigência constitucional porque, reiterar-se, não houve contratação administrativa para aquisição de bens ou serviços.

De tudo se tem, então, ter havido ofensa, na espécie, ao art. 37, caput, e inc. XXI, da

⁵³ Disponível em jurisprudencia.stf.jus.br/pages/Search <acesso em 28/01/2026>

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 574.636/SP. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 16 ago. 2011. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=574636>. Acesso em: 28 jan. 2026

Constituição da República, pois este não exige licitação como condição para a participação de ente da Administração Pública como patrocinadora de eventos de interesse da sociedade.

O Recurso Extraordinário nº 574.636/SP assume relevância por firmar o entendimento de que o contrato de patrocínio celebrado pela Administração Pública não se enquadra nas hipóteses de contratação destinadas à aquisição de bens ou à prestação de serviços, afastando, assim, a incidência do art. 37, inciso XXI, da Constituição da República e do regime licitatório previsto na Lei nº 8.666/1993, tese em que corrobora Jessé Junior e Marinês Dotti.⁵⁵

São poucos outros acórdãos identificados no âmbito dos tribunais superiores, dentre os quais, não foram identificados posicionamentos passíveis de contribuição relevante para a formação do perfil de controle exercido atualmente. Entre o limitado número de julgados sobre o tema, tem-se o RE 953.113⁵⁶, de relatoria do ministro Luiz Fux, que reafirma o precedente da corte que considera que os contratos de patrocínio não são submetidos a obrigatoriedade de licitar, conforme o seguinte trecho:

Consoante afirmado na decisão agravada, esta Corte possui precedente que entende que o patrocínio de evento de interesse da sociedade pela Administração Pública não configura contratação administrativa sujeita à licitação, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Nesse cenário de escassa densidade jurisprudencial no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a ausência de um desenvolvimento mais sistemático sobre os contornos jurídicos e os parâmetros de controle dos contratos de patrocínio acaba por deslocar o centro de gravidade do debate para a atuação dos órgãos de controle externo, em especial o Tribunal de Contas da União. É justamente nesse espaço que se observa uma atividade decisória mais volumosa e diversificada, ainda que marcada por inconsistências, revelando tanto o protagonismo do TCU na conformação prática do regime jurídico do patrocínio administrativo quanto as dificuldades inerentes à construção de critérios de controle em um campo normativo ainda em consolidação.

3.2 O controle nos órgãos de controle externo

Para a análise do controle exercido pelo Tribunal de Contas da União, adotou-se

⁵⁵ PEREIRA, Jessé Junior; DOTTI, Marinês Restelatto. *Convênios e Contratos de Patrocínio celebrados por Empresas Estatais*. Disponível em: <https://www.ordemjuridica.com.br/opiniao/convenios-e-contratos-de-patrocinio-celebrados-por-empresas-estatais>. Acesso em: 19/01/2026

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). *Agravo regimental no recurso extraordinário n. 953.113/DF*. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 11 dez. 2017. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 292, 19 dez. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

metodologia de pesquisa jurisprudencial, realizada por meio da consulta ao repositório eletrônico de acórdãos da Corte de Contas. A seleção dos julgados foi efetuada mediante a utilização de palavras-chave relacionadas ao objeto da pesquisa, dentre as quais se destacam: “patrocínio”; “contrato de patrocínio”; “convênio”; “fomento”; “transferência de recursos”; “marca”; “publicidade institucional”; “estatal patrocinadora”; “empresa estatal”; “patrocínio” e “Administração Pública”; bem como combinações entre esses termos. Os resultados obtidos foram posteriormente selecionados a partir da pertinência temática, com exclusão de decisões que não guardavam relação direta com contratos de patrocínio celebrados por entidades da Administração Pública.

Passando-se a análise dos acórdãos proferidos pelos órgãos de controle, observa-se a recorrente incidência de questionamentos decorrentes do enquadramento do contrato de patrocínio como convênio administrativo. Embora o instrumento do convênio não tenha sido previamente qualificado neste trabalho, sua delimitação conceitual mostra-se indispensável para a adequada compreensão dos votos examinados. Parte-se da premissa, de que a natureza jurídica de um instituto não decorre da nomenclatura empregada, mas de seu conteúdo material, sendo irrelevantes eventuais imprecisões terminológicas da legislação ou da prática administrativa.⁵⁷

A doutrina majoritária distingue os convênios dos contratos administrativos em sentido estrito, compreendendo ambos como espécies do gênero “acordo”. A diferença residiria na inexistência de interesses contrapostos nos convênios, nos quais os partícipes atuam de forma cooperativa em torno de objetivos comuns, ao contrário do que ocorre nos contratos, marcados pela lógica de prestação e contraprestação. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles⁵⁸ afirma que convênio é acordo, mas não é contrato, destacando que, enquanto no contrato as partes buscam vantagens opostas, no convênio há identidade de pretensões e comunhão de esforços. Essa compreensão é igualmente adotada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵⁹, para quem o convênio não constitui modalidade contratual, mas instrumento de associação do Poder Público com outras entidades públicas ou privadas.

Não obstante, parcela relevante da doutrina sustenta que os convênios possuem natureza contratual, ainda que peculiar⁶⁰. Argumenta-se que a ausência de interesses contrapostos não

⁵⁷ BITTENCOURT, Sidney. *Convênios Administrativos e outros instrumentos de transferência de recursos públicos*. 1ª ed. São Paulo: Letras jurídicas, 2018, P.29.

⁵⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016 P. 511

⁵⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35.ed. São Paulo: Atlas, 2022, P. 693.

⁶⁰ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Fórum. 2018. P. 232.

afasta, por si só, a caracterização de um vínculo contratual, uma vez que o elemento essencial do contrato administrativo reside no estabelecimento de obrigações recíprocas, e não necessariamente na oposição de interesses. Além disso, a própria dificuldade de distinção prática entre convênios e contratos reforçaria a proximidade entre os institutos, ambos inseridos no âmbito da contratualidade administrativa, ainda que submetidos a regimes jurídicos distintos.⁶¹

Independentemente da corrente adotada, é possível identificar que os convênios se caracterizam pela cooperação institucional e pela inexistência de comutatividade, não havendo espaço para falar em prestação e contraprestação, mas apenas em prestações voltadas a um resultado comum, o que marca o traço distintivo dos institutos, uma vez que em razão do pagamento, no contrato de patrocínio, espera-se a associação da marca ao projeto e ampliação de visibilidade.

Observou-se a utilização de critérios similares nos Acórdãos 922/2009 - Plenário⁶², 2.575/2012 - Plenário⁶³, 2.594/2013 - Plenário⁶⁴ e 3.440/2014- Plenário⁶⁵, que reforçaram a tese de necessidade de prestação de contas relativas aos contratos de patrocínio firmados por entes públicos. Valendo destacar o enunciado elaborado no âmbito da jurisprudência selecionada do TCU, quando da prolação do Acórdão 3.440/2014-TCU-Plenário, no sentido de que “é obrigatória a prestação de contas dos recursos transferidos por órgãos ou entidades da Administração Pública a entidades privadas por meio de contratos de patrocínio. Compete ao TCU fiscalizar contratos de patrocínio firmados por empresas estatais”. No mesmo sentido tem-se o Acórdão 1.243/2017-Plenário, que firmou o enunciado no sentido de que:

Os recursos repassados mediante patrocínio pela Petrobras, exceto os relativos a contratos exclusivos de divulgação de marca, devem estar vinculados ao objeto pactuado no contrato ou convênio firmado. O patrocinado deve depositar os recursos em contas específicas e utilizá-los somente no objeto pactuado, mantendo sob sua guarda documentação que comprove os gastos, como extrato de conta vinculada,

⁶¹ BITENCOURT NETO, Eurico. *Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI*. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i1.49773. p. 218.

⁶² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 922/2009 – Plenário*. Relator: Benjamin Zymler. Processo n. 016.696/2008-0. Sessão de 6 maio 2009. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

⁶³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2.575/2012 – Plenário*. Relator: Aroldo Cedraz. Processo n. 027.265/2006-4. Sessão de 26 set. 2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

⁶⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2.594/2013 – Plenário*. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Processo n. 027.265/2006-4. Sessão de 25 set. 2013. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

⁶⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 3.440/2014 – Plenário*. Relator: Raimundo Carreiro. Processo n. 013.521/2014-4. Sessão de 3 dez. 2014. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

recibos, notas fiscais, entre outros.

Enquanto os acórdãos anteriormente citados caminham no sentido de aproximar o regramento incidente sobre os contratos de patrocínio daquele aplicável aos convênios, há também decisões que reconhecem a especificidade própria do patrocínio. Nesse sentido, o Acórdão nº 1.785/2003-TCU-Plenário, entendimento ao qual se filia este trabalho, foi preciso ao estabelecer que “os recursos repassados mediante patrocínio não estão vinculados às despesas a serem realizadas, mas ao retorno publicitário dele advindo”. No mesmo sentido, o Acórdão nº 1.973/2012-TCU-Plenário consignou que a contrapartida do patrocínio consiste na exposição da imagem do patrocinador, não havendo que se falar em aplicação indevida de recursos, salvo se houver negociação entre as partes que vincule a aplicação dos valores a finalidades específicas.

Conforme se verificou até este ponto da análise, os distintos resultados dos julgamentos examinados podem ser reconduzidos a duas *ratio decidendi* principais. A primeira assenta-se na equiparação entre os institutos, de modo que, independentemente de o ajuste ser qualificado como patrocínio ou convênio, seria exigível o dever de prestação de contas nos moldes típicos dos vínculos convencionais. A segunda, por sua vez, parte do reconhecimento do caráter comercial do contrato de patrocínio, hipótese em que o controle, na fase de prestação de contas, deve se limitar à verificação do efetivo cumprimento da obrigação contratual, consistente, essencialmente, na exposição da marca do patrocinador.

Identifica-se, ainda, uma terceira linha decisória, na qual o julgador reconhece a distinção conceitual entre patrocínio e convênio, mas entende que, por não se tratar de aquisição de bens ou serviços pela Administração, e sim de transferência de recursos a particulares, impõe-se a exigência de prestação de contas com o rigor próprio das relações convencionais. Esse entendimento pode ser observado, por exemplo, no Acórdão nº 6.813/2017–TCU–Primeira Câmara⁶⁶:

Dessa forma, a despeito da terminologia de "contrato", os patrocínios concedidos pelo Senai/MG afiguram-se, a meu ver, como instrumentos de transferências de recursos a terceiros, as quais são realizadas por liberalidade da entidade. Muito embora sejam negócios jurídicos bilaterais, vê-se que o patrocinador concede apoio a um terceiro em troca da exposição de sua marca, todavia esta exposição não se confunde com prestação de serviços ou fornecimento de bens.

⁶⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 6.813/2017 – Primeira Câmara*. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Processo n. 028.091/2015-9. Sessão de 8 ago. 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

Por sua vez, no Acórdão nº 2.445/2016-TCU-Plenário⁶⁷, o Ministro Relator Bruno Dantas reconheceu que “a jurisprudência do Tribunal ainda carece de maior amadurecimento acerca da temática que envolve os chamados ‘contratos de patrocínio’”, afastando, naquele caso, a exigência de manutenção de conta vinculada. Assentou, ainda, que, “ao menos enquanto não houver consolidação numa ou noutra direção, entendo adequado que cada decisão se atenha às circunstâncias que pautam aquele caso concreto”, o que evidencia a conformação de um controle de caráter marcadamente casuístico.

Embora seja prejudicial à lógica sistemática do ordenamento jurídico a existência de elevado grau de indeterminação no exercício do controle sobre os contratos objeto desse estudo, é preciso reconhecer que a adoção de um *nomen iuris* ou outro, seja convênio, seja patrocínio, não constitui, por si só, critério suficiente para a definição da abrangência do controle incidente sobre o ajuste. O elemento decisivo deve ser a natureza do negócio jurídico efetivamente celebrado, conforme acertadamente estabelecido no Acórdão nº 2.914/2015-Plenário⁶⁸, sendo que esse último teve interessante contribuição do Ministério Público de Contas destacada e replicado pelo relator no 6.813/2017 – primeira câmara⁶⁹, citado anteriormente:

No primeiro [patrocínio] caso fale-se em "preço" e em contraprestação de serviço, em geral, a exibição da marca do patrocinador, não incidindo, por conseguinte, o dever de prestar contas quanto à destinação dos recursos. Interessa nesse caso, tão somente, o adimplemento da obrigação contratual pela contratada. No segundo caso [convênios], no lugar de preço, cuida-se da divisão dos esforços, ainda que caiba apenas a uma das partes o desembolso financeiro e a outra a divulgação da marca. Não há aí contraprestação propriamente dita, mas contrapartida, sendo, então, devida a prestação de contas.

O próprio acórdão indica, portanto, a necessidade de averiguação da natureza do negócio jurídico como pressuposto para a definição do regime de controle aplicável. Tal necessidade mostra-se evidente no caso examinado no Acórdão nº 4.019/2021–TCU–Primeira Câmara⁷⁰, no qual, sob a forma de contrato de patrocínio celebrado com uma OSCIP, foram

⁶⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2.445/2016 – Plenário*. Relator: Bruno Dantas. Processo n. 031.396/2011-9. Sessão de 21 set. 2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

⁶⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2.914/2015 – Plenário*. Relator: Raimundo Carreiro. Processo n. 041.625/2012-9. Sessão de 11 nov. 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

⁶⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 6.813/2017 – Primeira Câmara*. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Processo n. 028.091/2015-9. Sessão de 8 ago. 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

⁷⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 4019/2021 – Segunda Câmara*. Relator: Augusto Nardes. Processo n. 015.525/2020-1. Sessão de 16 mar. 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

previstas, além da divulgação da marca, diversas ações de apoio voltadas à estruturação de cooperativas de catadores. Essa conformação contratual afastou a lógica comutativa e a finalidade típica do patrocínio, atraindo, conseqüentemente, o regime de fiscalização próprio do negócio jurídico efetivamente celebrado.

Conforme visto, caminhando em direções diversas e, por vezes, contraditórias e ambíguas, o órgão de controle tem buscado estabelecer parâmetros para a definição da natureza jurídica dos contratos de patrocínio. Na prática, contudo, o que se pode concluir até o presente momento é que a solução adotada tem sido predominantemente construída a partir da análise do caso concreto, ocasião em que se avalia se o negócio jurídico estabelece, de fato, um preço destinado à associação da marca do patrocinador ao evento ou projeto patrocinado, ou se o vínculo revela uma lógica de conjugação de esforços voltada à consecução de um objetivo comum, hipótese típica dos convênios.

Verdade é que até mesmo esse critério finalístico é de difícil escrutínio, conforme visto no caso do Acórdão 2.770/2018-Plenário⁷¹, em que foi avaliada a conformidade dos processos de contratação de patrocínios esportivos firmados por empresas estatais federais, no período de 2012 a 2016, envolvendo a atuação da Secom/PR e de diversas estatais (BB, BNDES, CAIXA, ECT, Infraero e Petrobras).

Nesse julgado, o Tribunal esclareceu que nem todo patrocínio dispensa a devida prestação de contas. Esta só será dispensável se o objetivo for realmente a divulgação da marca do patrocinador, e não para projetos sociais, que seriam “patrocínio” apenas do ponto de vista formal.

No caso, foram analisados diferentes contratos, dentre os quais patrocínios a equipes desportivas oficiais de diversas modalidades, firmados pela Petrobras (judô, boxe e taekwondo) e pelo BNDES (canoagem e hipismo), bem como patrocínios celebrados no âmbito da área de Responsabilidade Social da Petrobras. Nesse contexto, destaca-se o Contrato de Patrocínio firmado com o Centro Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento – Cintercoop, destinado ao apoio ao projeto “Centro de Referência Esportiva de Três Lagoas”, a partir dos quais o julgador estabeleceu a distinção entre os projetos patrocinados, cujo teor se passa a transcrever.

Todavia, veja-se que tal objeto tem finalidade específica de financiamento de projetos de interesse eminentemente social, que evidencia a pactuação de ação de interesse

⁷¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2770/2018 – Plenário*. Relator: Vital do Rêgo. Processo n. 034.922/2016-4. Sessão de 28 nov. 2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

mútuo, claramente de natureza convencional. Diferente hipótese seria o patrocínio de evento (por exemplo, show de artistas renomados ou uma disputa esportiva) em que se objetiva apenas o retorno publicitário advindo com a divulgação da marca do patrocinador.

No primeiro caso, não há dúvida de que deve haver a devida prestação de contas por parte do patrocinado, com a comprovação financeira e com o estabelecimento do nexo de causalidade entre os recursos e o objeto pactuado. No segundo, entretanto, aproxima-se mais de uma contraprestação de serviço à transferência dos recursos, ainda que possa não haver completa subsunção da "exposição da marca" à prestação de serviço ou fornecimento de bens.

[...]

Nestas condições, considero que o volume de recursos destinado ao patrocínio, quando objetiva apenas a divulgação da marca do patrocinador, não está vinculado às despesas realizadas, mas ao retorno publicitário dele advindo (almeja-se somente a divulgação da marca). Por outro lado, ao descentralizar recursos mediante "contrato de patrocínio", mas com finalidade específica de financiamento de projetos de interesse eminentemente social, deve ser exigida a apresentação de prestação de contas, dada a natureza convencional decorrente da existência de interesses mútuos. Nestes últimos, por exemplo, inserem-se os patrocínios firmados pela área de Responsabilidade Social da Petrobras, a exemplo:

O que se observa, portanto, é que o critério aparentemente adotado para a definição da natureza jurídica do instrumento submetido ao controle foi a capacidade de alcance quantitativo imediato da marca, como se a pedra de toque do patrocínio residisse na amplitude da divulgação publicitária. Tal compreensão revela-se, inclusive, na determinação no sentido de que “a Secom implemente controles para verificação da conformidade das despesas executadas com recursos de patrocínios de qualquer natureza”, ressaltando-se que tal orientação não se aplica àqueles destinados tão somente à divulgação de marca, presumindo que projetos de menor envergadura, não possuem vocação compatível com a exposição de marca.

Apesar de o teor do acórdão não fornecer elementos suficientes acerca do plano de trabalho que permitam identificar a existência de obrigações adicionais impostas ao patrocinado além da transferência financeira, é possível extrair do julgamento que a mera presença de finalidade social no objeto patrocinado foi considerada suficiente para a requalificação do ajuste como convênio, sob o fundamento de haver conjugação de esforços. Tal compreensão, contudo, revela-se inadequada à luz das finalidades e objetivos do contrato de patrocínio delineados neste trabalho, na medida em que desconsidera os objetivos caracterizadores do patrocínio, como o fortalecimento de marca.

A vinculação da imagem de uma empresa estatal a projetos de cunho social, ambiental ou cultural pode constituir estratégia legítima de fortalecimento reputacional, alinhada às agendas contemporâneas de sustentabilidade, responsabilidade social e governança (ESG), que são comuns a diferentes outras companhias atuantes no mercado. Nesses casos, a dimensão

social do projeto não descaracteriza, por si só, a lógica do patrocínio, podendo, ao contrário, integrar o próprio retorno institucional e simbólico almejado pelo patrocinador⁷², sem que isso implique, necessariamente, a existência de cooperação típica dos convênios.

Por fim, observa-se a consolidação de um critério orientado pela finalidade do financiamento concedido. No Acórdão nº 2.768/2018 – Plenário⁷³, o Tribunal de Contas da União determinou que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) adequasse seus normativos internos para exigir a motivação expressa de cada patrocínio celebrado, em consonância com critérios de seleção previamente definidos e alinhados aos objetivos institucionais de comunicação. Exigiu-se, ainda, que a precificação das ações de patrocínio se fundamente na expectativa de atingimento de objetivos mensuráveis e previamente estabelecidos, de modo a assegurar objetividade, impessoalidade e racionalidade na decisão quanto ao montante a ser aplicado.

Esse critério, voltado à justificativa da escolha do projeto patrocinado, opera uma modulação do juízo de conveniência exercido pelo administrador na seleção dos patrocinados, ao vincular tal escolha aos objetivos institucionais do ente concedente. Tal compreensão foi reafirmada no recente julgamento do Acórdão nº 2.617/2025 – Plenário⁷⁴, no qual se assentou a necessidade de vinculação material entre o objeto do patrocínio e os objetivos institucionais das entidades integrantes do Sistema “S”, conforme consignado no seguinte trecho decisório:

É caracterizado como desvio de finalidade o patrocínio, pelas entidades do Sistema S, de eventos que não guardam pertinência com os objetivos institucionais das entidades, o que enseja a condenação dos responsáveis ao ressarcimento ao erário. Embora não pertençam à Administração Pública, as entidades do Sistema "S" devem respeitar seus princípios, entre os quais se insere o princípio da finalidade, principalmente quando se estiver diante da utilização de recursos arrecadados sob a forma de contribuições sociais, revestidos da natureza de tributo.

O voto fundamenta-se na tese de que, uma vez estabelecidos os objetivos institucionais da entidade, os contratos de patrocínio devem privilegiar projetos cuja execução contribua de forma direta para a consecução desses fins, sob pena de configuração de desvio de finalidade. Nessa perspectiva, observa-se que o instituto do patrocínio, no âmbito da Administração Pública e das entidades que manejam recursos de natureza pública ou parafiscal, passa a ser

⁷² ZENONE, Luíz Cláudio. *Marketing Social*. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

⁷³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2768/2018 – Plenário*. Relator: Vital do Rêgo. Processo n. 019.735/2017-0. Sessão de 28 nov. 2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

⁷⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2.617/2025 – Plenário*. Relator: Antonio Anastasia. Processo n. 047.646/2020-9. Sessão de 5 nov. 2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

subordinado às finalidades institucionais do ente, o que, de modo controverso, pode conduzir à supressão de sua lógica própria enquanto instrumento de comunicação, posicionamento e fortalecimento reputacional.

Ilustram essa tensão os patrocínios anteriormente examinados — como aqueles realizados pela Caixa Econômica Federal a clubes de futebol ou pela Petrobras a modalidades esportivas olímpicas, analisados no Acórdão nº 2.770/2018 – Plenário⁷⁵ — bem como os patrocínios a eventos artísticos de diferentes portes. Embora tais atividades não integrem o objeto social direto dessas estatais, o voto reconhece que a vinculação das marcas a esses setores atende a interesses de natureza comercial, nos quais a contraprestação esperada pelo valor despendido consiste precisamente na exposição da marca e na associação da imagem institucional do patrocinador às atividades patrocinadas.

Outro caso que retrata isso é o primeiro julgado analisado, onde o STF reconheceu a legitimidade do patrocínio realizado pela Município de São Paulo à maratona organizada pelo particular. No teor do voto, se mostrou pertinente para fins de verificação da adequação da eleição do contrato de patrocínio para o evento a finalidade que se pretendia por meio do contrato, consistente especificamente na promoção do município de São Paulo por meio da corrida de rua.

Poder-se-ia sustentar que a corrida de rua atende a um interesse público, que constitui a finalidade do agir administrativo, em razão do incentivo à prática que promova saúde ou esporte. Todavia, levar essa digressão até o plano dos valores constitucionais, sem a identificação de uma finalidade concreta e imediata relacionada especificamente a natureza jurídica do patrocínio, permitiria enquadrar qualquer patrocínio como legítimo por meio da grande gama de interesses públicos.⁷⁶ Mais do que isso, abriria espaço para a vinculação artificial de tais iniciativas a toda e qualquer finalidade institucional prevista nas leis de criação das estatais.

Ilustrativo ainda o patrocínio realizado pela Caixa Econômica Federal a clubes de futebol, analisado no Acórdão nº 2.770/2018 – Plenário⁷⁷. Embora a prática desportiva não integre o objeto social direto da CEF, o próprio voto reconhece que a associação da marca a

⁷⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2.770/2018 – Plenário*. Relator: Vital do Rêgo. Processo n. 034.922/2016-4. Sessão de 28 nov. 2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

⁷⁶ BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2014 (3a edição), p. 31.

⁷⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2770/2018 – Plenário*. Relator: Vital do Rêgo. Processo nº 034.922/2016-4. Relatório de Auditoria. Sessão de 28 nov. 2018. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>>. Acesso em: 28 jan. 2026.

essas atividades atende a interesses de natureza eminentemente mercadológica e comunicacional, nos quais a contraprestação esperada pelo valor despendido consiste na ampla exposição da marca e na vinculação da imagem institucional do patrocinador a eventos de elevada capilaridade social e midiática.

Em síntese, a centralidade conferida ao critério da finalidade institucional, tal como vem sendo construída pela jurisprudência de controle, revela-se ambígua: se, por um lado, busca conter arbitrariedades decisória na seleção dos projetos patrocinados, por outro, quando aplicada de forma restritiva ou dissociada da lógica própria do patrocínio, tende a esvaziar sua natureza jurídica enquanto instrumento de comunicação, posicionamento e fortalecimento reputacional.

3.3 Panorama atual do controle dos contratos de patrocínio

A análise do julgado do STF e, sobretudo, dos precedentes do TCU permite delinear um panorama marcado por fragmentação decisória, ausência de uniformidade conceitual e elevada carga de casuísmo no controle dos contratos de patrocínio celebrados pela Administração Pública. Trata-se de um campo em que o controle não se estrutura a partir de um regime jurídico previamente definido, mas se constrói de modo reativo, a partir da apreciação de casos concretos submetidos aos órgãos de fiscalização.

No âmbito do controle jurisdicional, o Supremo Tribunal Federal firmou precedente relevante ao afastar a incidência do regime licitatório constitucionalmente previsto para a aquisição de bens e serviços, reconhecendo que o contrato de patrocínio não se subsume ao art. 37, inciso XXI, da Constituição da República. Essa delimitação negativa, embora relevante, não foi acompanhada da construção de parâmetros positivos quanto à conformação jurídica do instituto, o que contribuiu para a transferência do protagonismo regulatório aos órgãos de controle externo.

É precisamente no âmbito do Tribunal de Contas da União que se evidencia a maior densidade decisória sobre o tema, ainda que marcada por soluções divergentes. A jurisprudência analisada revela, ao menos, três grandes linhas de entendimento. A primeira equipara o patrocínio aos convênios administrativos, submetendo-o integralmente ao regime de controle próprio das transferências voluntárias de recursos, com exigência de prestação de contas financeira, nexos de causalidade entre despesa e objeto e, em certos casos, manutenção de contas vinculadas. Essa orientação ancora-se na ideia de que, por envolver repasse de recursos públicos a particulares, o patrocínio reclamaria rigor semelhante ao das relações conveniais, independentemente de sua nomenclatura formal.

A segunda linha decisória, a qual se filia esse trabalho, reconhece a especificidade do contrato de patrocínio enquanto negócio jurídico de natureza predominantemente comutativa, no qual a contraprestação consiste na exposição da marca e na associação institucional do patrocinador ao projeto patrocinado. Nessa perspectiva, o controle deve se concentrar na verificação do adimplemento da obrigação contratual pactuada, sem exigir a vinculação dos recursos às despesas realizadas pelo patrocinado, salvo estipulação expressa em sentido diverso. Trata-se da orientação que mais se aproxima da lógica própria do patrocínio, tal como concebida no âmbito das relações privadas e progressivamente incorporada à atuação administrativa.

Entre esses dois polos, identifica-se uma terceira linha, de caráter intermediário, na qual se reconhece a distinção conceitual entre patrocínio e convênio, mas se impõe, ainda assim, a exigência de prestação de contas sob o argumento de que o patrocínio não envolve aquisição de bens ou serviços, mas transferência de recursos por liberalidade administrativa. Essa construção resulta, na prática, em um regime híbrido, que oscila conforme a leitura feita pelo órgão julgador acerca da finalidade do ajuste e das obrigações assumidas pelas partes.

Como resultado dos levantamentos realizados nesta pesquisa, entende-se que o contrato de patrocínio deve ser objeto de tratamento jurídico específico, compatível com sua finalidade promocional e com a natureza das obrigações assumidas. Isso não afasta o controle externo quanto à adequação do instrumento ao negócio jurídico efetivamente celebrado, o qual deve se orientar por critérios objetivos, tais como a existência de contraprestação comutativa consistente na exposição da marca ou associação institucional; a ausência de vinculação obrigatória dos recursos às despesas previstas pelo patrocinado; o conteúdo obrigacional do ajuste, para verificar a presença de obrigações assessórias incompatíveis ou preponderantes em relação a lógica promocional e a coerência mínima entre o objeto do patrocínio e os objetivos institucionais ou comerciais definidos pelo patrocinador.

Ademais, além dessas divergências estruturais, observa-se a progressiva centralidade de dois critérios utilizados pelo controle para qualificar a natureza do patrocínio: a finalidade do financiamento e o grau de aderência do objeto patrocinado aos objetivos institucionais do ente concedente. Em determinados precedentes, especialmente aqueles relacionados a projetos de cunho social, cultural ou ambiental, a mera presença de finalidade social foi considerada suficiente para descaracterizar o patrocínio e atrair o regime convencional, o que se entende inadequado. Em outros, exigiu-se a demonstração de retorno publicitário mensurável e alinhado à estratégia institucional de comunicação, sob pena de configuração de desvio de finalidade.

Esse movimento revela uma ampliação qualitativa do controle, que passa a incidir não

apenas sobre a legalidade formal do ajuste, mas também sobre o mérito da decisão administrativa, especialmente no que se refere à escolha do patrocinado, à motivação do dispêndio e à avaliação do custo-benefício da ação de patrocínio. Embora tal orientação busque conferir impessoalidade e transparência à atuação administrativa, ela também tensiona a discricionariedade inerente ao instituto e pode conduzir à descaracterização de sua lógica própria enquanto instrumento de comunicação associativo.

O panorama que se delinea, portanto, é o de um controle ainda em processo de amadurecimento, no qual a ausência de critérios normativos tem sido suprida por construções jurisprudenciais por vezes contraditórias. A definição do regime de controle aplicável aos contratos de patrocínio tem dependido, em larga medida, da qualificação *ex post* do negócio jurídico pelos órgãos de controle, sem que, contudo, seja possível estabelecer um limiar entre os precedentes, o que compromete a previsibilidade das decisões administrativas e fragiliza a segurança jurídica.

Esse cenário evidencia a necessidade de uma reflexão mais sistemática sobre os limites, a intensidade e o objeto do controle incidente sobre os contratos de patrocínio, de modo a compatibilizar a tutela do interesse público e a proteção do erário com o reconhecimento da racionalidade própria desses ajustes. É a partir dessa constatação que se impõe o exame crítico dos parâmetros atualmente utilizados pelo controle, bem como a discussão sobre a necessidade de maior densidade normativa e de uniformização jurisprudencial, temas que orientam as considerações finais deste trabalho.

4 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo analisar o controle incidente sobre os contratos de patrocínio celebrados pela Administração Pública, a partir de sua natureza jurídica, de suas especificidades funcionais e do modo como vêm sendo compreendidos pela jurisprudência. A investigação partiu da constatação de que o patrocínio se consolidou como prática relevante da atuação estatal contemporânea, sobretudo no âmbito da Administração indireta, sem que, contudo, tenha sido acompanhado da respectiva disciplina normativa.

Ao longo do desenvolvimento do trabalho, demonstrou-se que o contrato de patrocínio não se confunde com os instrumentos clássicos do Direito Administrativo, em especial com os convênios administrativos e com os mecanismos tradicionais de fomento estatal. Trata-se de ajuste negocial atípico, de natureza bilateral, onerosa e comutativa, estruturado a partir da lógica da associação institucional de imagens e da expectativa de retorno simbólico ou reputacional

para o ente patrocinador.

No exame do controle jurisdicional, constatou-se que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 574.636/SP, reconheceu expressamente a atipicidade do contrato de patrocínio e afastou a incidência do regime constitucional da licitação, ao compreender que tais ajustes não se destinam à aquisição de bens ou à contratação de serviços. Embora pontual, esse precedente assume relevância por estabelecer premissas efetivamente compatíveis com a natureza jurídica do patrocínio administrativo.

Em sentido diverso, a análise da jurisprudência do Tribunal de Contas da União revelou um cenário mais complexo. Observou-se a recorrente tendência de assimilação do contrato de patrocínio ao regime dos convênios administrativos, especialmente para fins de exigência de prestação de contas financeiras e de controle da destinação dos recursos repassados. Essa aproximação, contudo, mostrou-se problemática, na medida em que desconsidera a lógica comutativa do patrocínio e conduz à aplicação de parâmetros de controle incompatíveis com a sua estrutura negocial.

A ausência de tipificação legal específica tem levado os órgãos de controle a construir, por via jurisprudencial, um regime híbrido, no qual coexistem exigências próprias do fomento estatal, expectativas típicas dos contratos administrativos tradicionais e, por vezes, juízos valorativos sobre a conveniência e a oportunidade das escolhas administrativas. Esse modelo de controle, contribui para a produção de um cenário de insegurança jurídica, instabilidade decisória e enfraquecimento da previsibilidade necessária à atuação administrativa legítima.

A partir dos elementos analisados, conclui-se que o controle dos contratos de patrocínio celebrados pela Administração Pública deve ser reconduzido a parâmetros compatíveis com sua natureza jurídica e com a lógica própria desse instrumento negocial. O exercício do controle não pode orientar-se pela substituição do mérito administrativo, nem pela imposição de exigências incompatíveis com a dinâmica do patrocínio. Ao contrário, o controle deve concentrar-se na verificação da legalidade do ajuste, da aderência à finalidade pública, da adequada motivação do ato administrativo, da proporcionalidade entre os encargos assumidos e as contrapartidas pactuadas, da efetiva entrega do objeto da prestação, bem como da observância dos princípios da moralidade, da impessoalidade, da transparência.

Não se trata, portanto, de afastar o controle, mas de qualificá-lo. A proteção do interesse público não se confunde com a eliminação da discricionariedade administrativa, especialmente em instrumentos cuja racionalidade pressupõe escolhas estratégicas, avaliações prospectivas e juízos técnicos não redutíveis a critérios objetivos rígidos.

Nesse sentido, o estudo evidencia a necessidade de uma compreensão mais refinada do

patrocínio administrativo no âmbito do Direito Administrativo contemporâneo, capaz de orientar tanto a atuação dos gestores públicos quanto a atividade dos órgãos de controle. A construção de parâmetros de controle proporcionais com a lógica do patrocínio constitui condição indispensável para a conciliação entre a proteção do interesse público, a segurança jurídica e a preservação das características próprias dessa modalidade contratual, contribuindo para o amadurecimento institucional da atuação administrativa em um cenário de crescente complexidade.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Diego Prandino. *O contrato de patrocínio ativo na Administração Pública: fundamentos, regime jurídico e controle da atividade patrocinadora do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do Direito Administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação e regulação*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BITENCOURT, Sidney. *Convênios administrativos e outros instrumentos de transferência de recursos públicos*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2018.

BITENCOURT NETO, Eurico. *Concertação administrativa interorgânica: direito administrativo e organização no século XXI*. São Paulo: Almedina, 2017.

BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i1.49773.

BRASIL. *Presidência da República*. Instrução Normativa nº 2, de 23 de dezembro de 2019. Disciplina o patrocínio dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal e dá orientações complementares. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 dez. 2019.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Recurso Extraordinário nº 574.636/SP. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgado em 16 ago. 2011. *Diário da Justiça Eletrônico*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma)*. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 953.113/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 11 dez. 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. Acórdão nº 922/2009 – Plenário. Relator: Benjamin Zymler. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. Acórdão nº 2.575/2012 – Plenário. Relator: Aroldo Cedraz. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. Acórdão nº 2.594/2013 – Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. Acórdão nº 2.914/2015 – Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. Acórdão nº 2.445/2016 – Plenário. Relator: Bruno Dantas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. Acórdão nº 6.813/2017 – Primeira Câmara. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. Acórdão nº 2.768/2018 – Plenário. Relator: Vital do Rêgo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. Acórdão nº 2.770/2018 – Plenário. Relator: Vital do Rêgo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. Acórdão nº 4.019/2021 – Segunda Câmara. Relator: Augusto Nardes. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. Acórdão nº 2.617/2025 – Plenário. Relator: Antonio Anastasia. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 jan. 2026.

CABALLERO, Nicolas; AZEVÊDO, Paulo Henrique. *Gestão estratégica do patrocínio esportivo*. São Paulo: Actual Editora, 2024.

COLLETT, Pippa; FENTON, William. *Manual do patrocínio*. São Paulo: DVS, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

ESTORNINHO, Maria João. *A fuga para o direito privado: contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública*. Lisboa: Almedina, 1999.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil: parte geral e LINDB*. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

FERREIRA, Felipe Paulino; ALCANTARA, Jéssica; FERRAZ, Laís. Cláusulas morais: entre a reputação da marca e a liberdade individual. *Migalhas*, 16 jun. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br>. Acesso em: 17 jan. 2026.

FREITAS, Rafael Vêras de. O regime jurídico dos contratos de patrocínio celebrados pelo poder público. *Revista de Direito Público e Economia*, Belo Horizonte, ano 11, n. 43, p. 215-234, jul./set. 2013.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil: contratos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Cynthia Soares. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

MALANGA, Eugênio. *Publicidade: uma introdução*. São Paulo: Atlas, 1979.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1962. v. 38.

PEREIRA, Alexandre Libório Dias. Contratos de patrocínio publicitário (sponsoring). *Revista da Ordem dos Advogados*, Lisboa, v. 1, p. 317-335, 1998.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres et al. *Comentários à Lei das empresas estatais: Lei nº 13.303/2016*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SALGADO, Eneida Desiree. Princípio da publicidade. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. São Paulo: PUC-SP, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br>. Acesso em: 17 jan. 2026.

WAITE, Nigel. *Sponsorship in context*. 1979. Tese (Doutorado em Filosofia) – Cranfield Institute of Management, Cranfield, 1979.

ZENONE, Luiz Cláudio. *Marketing social*. São Paulo: Thomson Learning, 2006.