SF/14359.83701-79

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 421, de 2013, que *estabelece regras para o patrocínio dos clubes participantes do Campeonato Brasileiro de Futebol por empresas públicas federais e sociedades de economia mista controladas pela União*.

RELATOR: Senador **ALVARO DIAS**

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 101, incisos I e II, alíneas *d, f*, e *g*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 421, de 2013, de autoria do Senador Anibal Diniz, que *estabelece regras para o patrocínio dos clubes participantes do Campeonato Brasileiro de Futebol por empresas públicas federais e sociedades de economia mista controladas pela União*.

O projeto é composto por 7 (sete) artigos.

O **art. 1º** estabelece que o patrocínio dos clubes participantes do Campeonato Brasileiro de Futebol por empresas públicas federais e por sociedades de economia mista controladas pela União obedecerá às disposições da lei que resultar da aprovação da presente proposição e, dessa forma, fixa claramente seu objeto e sua abrangência.

O **art. 2º** traz alguns conceitos essenciais à plena compreensão do comando normativo contido na proposição, tais como: patrocínio, patrocinador e clube.

SF/14359.83701-79

O **art. 3º** fixa a distribuição percentual de recursos a serem alocados pelas patrocinadoras (empresas públicas ou sociedades de economia mista federais) no patrocínio aos clubes de futebol que integram as diversas divisões do Campeonato Brasileiro de Futebol: até 50% a clubes participantes da 1ª divisão **(inciso I)**; até 25 % a clubes participantes da 2ª divisão **(inciso II)**; pelo menos 15% a clubes participantes da 3ª divisão **(inciso III)**; e pelo menos 10% a clubes participantes da 4ª divisão **(inciso IV)**.

O **art. 4º** prevê que os valores totais anuais e os valores discriminados por divisões deverão ser apresentados à Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e ao Ministério do Esporte (ME), até sessenta dias antes do início do Campeonato Brasileiro de Futebol, assim como divulgados através de sítios eletrônicos dos patrocinadores e do Ministério do Esporte.

O **art. 5º** estipula que contratos de patrocínio devem ser divulgados nos sítios eletrônicos dos patrocinadores no prazo de quinze dias contados de sua assinatura.

O **art. 6º** prevê que o não cumprimento pelos patrocinadores das regras contidas na lei que resultar da presente proposição dará ensejo à nulidade de todos os contratos de patrocínio que mantenham com clubes de futebol realizados a partir da vigência desta Lei.

O **art. 7º** veicula a cláusula de vigência imediata da lei que resultar desta proposição e dispõe que seus efeitos serão produzidos a partir do primeiro dia do ano seguinte ao de sua publicação.

Extrai-se da justificação do PLS nº 421, de 2013, o presente trecho que parece indicar o seu principal fundamento:

> O patrocínio de clubes de futebol profissional, em especial aquele feito por empresas públicas federais e sociedades de economia mista controladas majoritariamente pela União, é de interesse público do cidadão. Ele deve ter por fundamento básico beneficiar a "paixão nacional" como um todo, não apenas se concentrar em alguns grandes clubes da Série A do Campeonato Brasileiro do Futebol.
>
> Por isso, apresentamos esta proposição que visa, primeiramente, que os valores totais de patrocínio de clubes de futebol a serem destinados, sejam distribuídos de forma mais justa nas diversas divisões ou, como atualmente chamadas, séries do "Brasileirão".

O projeto de lei sob análise foi distribuído à CCJ e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), cabendo à última a decisão terminativa.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Cabe à CCJ, nos termos regimentais indicados, a análise quanto à constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e mérito da proposição.

No que concerne à constitucionalidade e ao mérito da proposição, aduzimos o que se segue.

O art. 217, inciso II, da Constituição Federal (CF) dispõe que é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, observada a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a promoção do desporto de alto rendimento.

A Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que *institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências*, mais conhecida como "Lei Pelé", estabelece que o desporto de rendimento, organizado e praticado de modo profissional (art. 3º, inciso III, e parágrafo único, inciso I), como o futebol, é objeto desta Lei e enquadrável na exceção contida na parte final do inciso II do art. 217 da CF, sendo, portanto, apto a receber recursos públicos, inclusive sob a forma de patrocínio, consoante o estabelecido em seu art. 56, inciso III.

Tal percepção é corroborada pelo que estabelecem os §§ 6º a 11-A do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que *dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências*. Esses dispositivos são dirigidos especificamente aos clubes de futebol e detalham a incidência da contribuição para a seguridade social sobre suas receitas, incluída a decorrente de patrocínio em sua base de cálculo, *verbis*:

> Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:
>
> .....

SF/14359.83701-79

SF/14359.83701-79

§ 6º **A contribuição empresarial da associação desportiva que mantém equipe de futebol profissional** destinada à Seguridade Social, em substituição à prevista nos incisos I e II deste artigo, **corresponde a cinco por cento da receita bruta**, decorrente dos espetáculos desportivos de que participem em todo território nacional em qualquer modalidade desportiva, **inclusive** jogos internacionais, **e de qualquer forma de patrocínio**, licenciamento de uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e de transmissão de espetáculos desportivos.

§ 7º Caberá à entidade promotora do espetáculo a responsabilidade de efetuar o desconto de cinco por cento da receita bruta decorrente dos espetáculos desportivos e o respectivo recolhimento ao Instituto Nacional do Seguro Social, no prazo de até dois dias úteis após a realização do evento.

§ 8º **Caberá à associação desportiva que mantém equipe de futebol profissional** informar à entidade promotora do espetáculo desportivo todas as receitas auferidas no evento, discriminando-as detalhadamente.

§ 9º No caso de a **associação desportiva que mantém equipe de futebol profissional receber recursos de empresa ou entidade, a título de patrocínio,** licenciamento de uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e transmissão de espetáculos, esta última ficará com a responsabilidade de reter e recolher o percentual de cinco por cento da receita bruta decorrente do evento, inadmitida qualquer dedução, no prazo estabelecido na alínea "b", inciso I, do art. 30 desta Lei.

§ 10. Não se aplica o disposto nos §§ 6º ao 9º às demais associações desportivas, que devem contribuir na forma dos incisos I e II deste artigo e do art. 23 desta Lei.

§ 11. **O disposto nos §§ 6º ao 9º deste artigo aplica-se à associação desportiva que mantenha equipe de futebol profissional e atividade econômica organizada para a produção e circulação de bens e serviços e que se organize regularmente**, segundo um dos tipos regulados nos arts. 1.039 a 1.092 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.

§ 11-A**. O disposto no § 11 deste artigo aplica-se apenas às atividades diretamente relacionadas com a manutenção e administração de equipe profissional de futebol**, não se estendendo às outras atividades econômicas exercidas pelas referidas sociedades empresariais beneficiárias.

.....(grifamos)

SF/14359.83701-79

Depreende-se, então, da análise da legislação citada, que é lícito o aporte de recursos públicos no patrocínio do desporto de alto rendimento como, por exemplo, o futebol profissional.

Passa-se a analisar, em seguida, a dimensão da questão relacionada ao patrocínio feito por empresas estatais.

O art. 173 da CF estabelece que, ressalvados os casos nela previstos, a exploração direta da atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse público, de acordo com o estabelecido em lei.

Assim, constata-se que a regra geral, prevista em nosso texto constitucional, é a exploração da atividade econômica pelas empresas privadas.

Quando houver a determinação constitucional, ou quando estiver em jogo a preservação da segurança nacional e o atendimento a relevante interesse público, o Estado poderá atuar diretamente na exploração da atividade econômica, por intermédio de suas empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

Contudo, quando assim atuarem, as chamadas empresas estatais deverão ser submetidas ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos **direitos e obrigações civis, comerciais**, trabalhistas e tributários (art. 173, § 1º, inciso II, da CF), sendo vedada a atribuição de privilégios fiscais às empresas públicas e sociedades de economia mista, não extensivos às do setor privado (art. 173, § 2º, da CF).

Fica evidenciada a intenção, plasmada no texto constitucional, de não serem estabelecidas quaisquer distinções entre as estatais e as empresas privadas quando atuarem na exploração de atividade econômica.

A regra contida no inciso XIX do art. 37 da CF estabelece que somente por lei específica poderá ser autorizada a instituição de empresa pública e sociedade de economia mista e, dessa forma, reforça esse entendimento.

Perceba-se que a empresa pública e a sociedade de economia mista não são criadas por lei, mas, sim, tem sua criação autorizada por lei. Essa

distinção é necessária, pois, como essas entidades têm personalidade jurídica de direito privado, elas são criadas mediante a inscrição de seus atos constitutivos em registro próprio, consoante o que estabelece o art. 45 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que *institui o Código Civil*.

Voltando ao objeto central do PLS nº 421, de 2013, temos que o contrato de patrocínio situa-se no campo das relações comerciais encetadas pelas empresas estatais que, conforme visto, submetem-se às regras do direito privado.

Importante analisar, nesse sentido, o que afirmado por José dos Santos Carvalho Filho[1]:

> Os contratos celebrados por essas paraestatais deveriam ser caracterizados como contratos de direito privado, pois que no campo do direito obrigacional nada há que justifique algum tratamento especial que as distinga das demais pessoas de direito privado.

Importante dúvida surge, quanto à natureza dos atos e contratos das empresas públicas e sociedades de economia mista, com a previsão contida no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que *regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*, de que esta Lei se aplica, também, às empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Como compatibilizar a adoção do regime jurídico de direito privado previsto no art. 173, § 1º, inciso II, da CF, com o regime das licitações aplicável aos órgãos públicos, previsto na Lei nº 8.666, de 1993?

A resposta consta do próprio texto constitucional. Haverá um estatuto jurídico da empresa pública e da sociedade de economia mista, fixado em lei, consoante o art. 173, § 1º, que disporá, inclusive, sobre as licitações e contratos dessas entidades, respeitadas suas características próprias (inciso III).

[1] In: *Manual de Direito Administrativo*. 19ª edição. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2008, p. 460.

SF/14359.83701-79

Enquanto esse estatuto jurídico da empresa pública e da sociedade de economia mista não existir, a Lei de Licitações deve ser aplicada de forma subsidiária.

Vale registrar, por oportuno, que a Lei de Licitações, por intermédio de seu art. 119, admite a edição de regulamentos próprios sobre licitações e contratos pelas sociedades de economia mista e empresas públicas que, de certa forma, flexibilizam as disposições dessa Lei, adaptando-a a sua natureza de pessoas jurídicas de direito privado, que competem no mercado.

A despeito do elemento complicador introduzido pela Lei nº 8.666, de 1993, não há como ser afastada a diretiva constitucional que determina a aplicação do regime jurídico próprio das empresas privadas aos atos e contratos das estatais.

Firmes nessa linha, e após análise do ordenamento jurídico pátrio, constatamos a inexistência de regra que estabeleça restrições, metas, diretrizes ou limitações para o patrocínio de clubes de futebol por empresas privadas.

Assim, essas empresas decidem, de forma absolutamente discricionária e autônoma pela alocação de seus recursos a título de patrocínio, tendo em vista apenas os benefícios materiais e imateriais que daí podem advir, como, por exemplo: a maior venda de seus produtos, a maior prestação de serviços, o maior conhecimento da "marca", a fidelização de clientes antigos, a captação de novos clientes, a fixação do "nome" da empresa na memória dos torcedores/consumidores, fatos que certamente lhes darão vantagens competitivas na formação de sua parcela no mercado (*market share*).

Vimos, inicialmente, que a Constituição Federal inadmite tratamento diferenciado entre as empresas privadas e as estatais quando estas atuem na exploração de atividade econômica.

Nesse sentido, inexistindo qualquer restrição às empresas privadas no patrocínio a clubes de futebol, em respeito ao princípio constitucional da livre iniciativa previsto no *caput* do art. 170 da CF, essas restrições não devem ser aplicadas às empresas estatais, como pretende o PLS nº 421, de 2013, sob pena de violação ao princípio isonômico estatuído pelo *caput* do art. 5º da CF e à luz da regra paritária estabelecida pelo art. 173, § 1º, inciso II, da CF.

SF/14359.83701-79

SF/14359.83701-79

Vale reproduzir alguns trechos extraídos de sítio eletrônico[2] especializado em futebol e marketing esportivo sobre o tema do patrocínio a clubes de futebol:

> **Em pesquisa realizada pela empresa Hello Research, divulgada recentemente, a Caixa foi a terceira marca mais lembrada (13%) – e a primeira em seu segmento – entre aquelas que são relacionadas à Copa do Mundo FIFA 2014, mesmo sem ser patrocinadora ou parceira do torneio.** Os dois primeiros colocados foram Coca-Cola, com 32%, e Nike, com 18%, ambos também patrocinadores do Corinthians. **Patrocínio não é doação, é investimento. Isso é prova de que uma empresa, mesmo que estatal, deve sim investir em publicidade e propaganda para divulgar a marca. Os valores a se investirem em ações como esta são decididos de acordo com a visibilidade que este beneficiado pelo patrocínio irá proporcionar. O motivo de se investir muito e valores diferente entre os clubes é simples, não há como estabelecer o mesmo valor de patrocínio entre clubes em situações diferentes,** temos como exemplo o contrato que pode se firmar em breve entre a mesma Caixa Econômica e o Flamengo, que vive um momento distinto do Corinthians. O contrato de patrocínio do Flamengo, provavelmente será no valor de 25 milhões por ano, segundo declarações do diário da União do dia 02 de maio de 2013, enquanto o Corinthians, atual campeão do mundo e da libertadores é patrocinado com 32 milhões. Já outro time patrocinado pela CEF, o Avaí, recebe cerca de 2 milhões por ano enquanto Atlético Paranaense recebe 5,4 milhões por ano. **O investimento de empresas estatais em clubes de futebol brasileiro causa um benefício mútuo. O futebol brasileiro certamente leva o nome da patrocinadora para o mundo, faz a marca lembrada, atrai novos investimentos, fomenta o crescimento da empresa e este crescimento certamente irá proporcionar benefícios e novos serviços que só têm a acrescentar aos seus clientes e principalmente investidores. A CEF está aplicando em um dos maiores meios de comunicação em massa do Brasil e do mundo, portanto, quem tem um investimento nesta organização tem a certeza que o investimento de seu banco, está sendo trabalhado em prol do crescimento da marca e consequentemente melhora dos serviços oferecidos e melhores rendimentos**. (grifamos)

É possível extrair desse pequeno trecho duas importantes conclusões: a primeira é que, ainda que se aplicasse a Lei nº 8.666, de 1993, ou

[2] In: http://dribledv.blogspot.com.br/2013/05/patrocinio-da-caixa-ao-corinthians.html, acessado em 12 de maio de 2014.

ao menos seus princípios, aos contratos de patrocínio de estatais envolvendo clubes de futebol, a licitação seria inexigível por impossibilidade de competição (art. 25), dadas as circunstâncias de momento envolvendo um ou mais times de futebol; a segunda conclusão, no mérito, diz respeito à caracterização do patrocínio como um relevante investimento para as empresas estatais, com um significativo potencial de retorno dos aportes feitos.

Chega-se, assim, à conclusão de que o PLS nº 421, de 2013, padece de inconstitucionalidade e, no mérito, longe está de ser considerado oportuno e conveniente.

No que concerne à juridicidade da proposição, que pretende fixar critérios para a alocação de recursos de patrocínio de empresas públicas federais e sociedades de economia mista controladas pela União (arts. 1º, 2º e 3º do PLS nº 421, de 2013), assim como dispor sobre sua organização e funcionamento (arts. 4º e 5º) e dispor sobre a validade de seus atos e contratos (art. 6º), entendemos existirem alguns vícios.

A lei não é o instrumento adequado para dispor sobre a organização e funcionamento de empresas estatais federais, eis que, conforme indicado anteriormente, essas matérias são tratadas em seus atos constitutivos, inscritos em registro próprio, conforme consignam os arts. 45 e 46, incisos I e III, do Código Civil.

No caso das empresas públicas federais e sociedades de economia mista controladas pela União, o estatuto é aprovado por ato do Poder Executivo (decreto), posteriormente registrado em cartório competente.

Eventuais alterações nos estatutos dessas empresas são efetivadas na forma neles prescrita (por deliberação do Conselho de Administração, por decisão da Assembleia de acionistas, etc.), e não por lei.

Além desse aspecto que tisna o PLS nº 421, de 2013, com a marca da injuridicidade, admitindo, apenas para argumentar, que fosse viável a disposição sobre a alocação de recursos de patrocínio, organização e funcionamento das empresas estatais federais por lei, essas alterações deveriam ser veiculadas por projeto de lei que alterasse a Lei geral que trata da matéria, vale dizer, a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que *institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências*. Parece-nos, além de tudo o que foi

SF/14359.83701-79

dito, francamente inadequada a veiculação dessas propostas de alteração em projeto de lei autônomo, como o PLS nº 421, de 2013.

Logo, o PLS nº 421, de 2013, também contém vícios quanto à sua juridicidade.

Considerado injurídico o instrumento proposto – projeto de lei –, resta prejudicada a análise da regimentalidade. Não há observações a serem feitas quanto à técnica legislativa.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei do Senado nº 421, de 2013, e, no mérito, por sua rejeição.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/14359.83701-79