



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER Nº S/N CJLEG

OFÍCIO GP nº 096/2018

MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 006/2018

PROJETO DE LEI nº 7.745 de 2018

Ementa: institui a política de incentivo aos atletas, denominada Bolsa-Atleta, no âmbito do Município de Caruaru, abre crédito especial ao orçamento municipal e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de PARECER JURÍDICO apresentado as Comissões de Legislação e Redação de Leis, de Finanças e Orçamento e de Educação, Cultura e Esportes, referente ao projeto de lei que trata sobre o bolsa-atleta no município.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante à lei de Responsabilidade Fiscal por parte do Poder Executivo. Ademais, considera o fato da competência específica do Poder Executivo Municipal em legislar sobre matéria de conteúdo financeiro.

O Poder Executivo justifica a necessidade de submeter do projeto de lei à apreciação da Casa Legislativa, em regime de urgência, com fundamento no art. 40 da Lei Orgânica Municipal c/c o art. 134 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru. A consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo Poder Executivo



Municipal. A análise ser realizada com observância aos preceitos constitucionais, do Regimento Interno e da Lei Orgânica do Município.

Segundo mensagem anexa ao presente projeto este contribuirá para integração dos munícipes nas mais diversas atividades desportivas, promovendo saúde e educação aos praticantes, bem como para garantir condições mínimas para que se dediquem ao treinamento e competições

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões especializadas, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:



Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, **através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.**

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, **serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

(...)

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.**

(...)

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas. A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo comum em diversas outras Câmaras Municipais brasileiras.

Desta forma, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas Permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.



3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pela sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se a justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Os artigos 24 e 30 da Constituição Federal atribuem a iniciativa concorrente para legislar sobre desportos.

Desta forma, estão corretas a competência e iniciativa do projeto de lei.

4. DO QUORUM DE APROVAÇÃO

Quando observado os dois binômios, quais sejam, competência exclusiva do Poder Executivo, mais o fato de ser matéria de cunho financeiro, o quórum qualificado para aprovação deve ser observado. Com esse contexto material e processual legislativo, deve-se entender pela necessidade do quórum de 2/3 (dois terços) dos edis para a aprovação do texto. Assim, a Lei Orgânica Municipal:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§3º - Por **maioria de 2/3** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) **as leis que envolvam matéria financeira** de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos.



O referido quórum de votação é etapa essencial para a confecção normativa, atributo de validade do ato juntamente com os demais trâmites do procedimento. In caso, a maioria simples advém de disposição expressa regimental.

5. DO MÉRITO

A estrutura normativa sobre a competência para legislar sobre desportos é explícita: trata-se de matéria concorrente. Assim, o incentivo aos esportes é um dever da sociedade, elevado ao *status* constitucional, por força do art. 217, *verbis*:

Art. 217. **É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais**, como direito de cada um, observados:

I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;

II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

III - o **tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional**;

IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

§ 1º O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.

§ 2º A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final.

§ 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.

In caso, o poder público deve incentivar, com recursos, a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para o desporto de alto rendimento. Ainda segundo o texto, é legal que haja tratamento diferenciado para o desporto profissional e para o não profissional, objetivando a melhora de desempenho de atletas olímpicos e paraolímpicos.

Voltando ao tema da competente iniciativa, há de se observar o que determina o art. 24, inciso XI da CF/88 que aduz competir concorrentemente aos entes superiores legislar sobre o tema, observe-se:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente** sobre:

(...)

IX - educação, cultura, ensino, **desporto**, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;



Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**

A estrutura normativa nacional também tem arrimo na Lei nº 9.615, de 24 de março 1998, conhecida como Lei Pelé que instituiu as normas gerais sobre o desporto. Já a Lei Federal nº 10.891, de 09 de julho de 2004, regulamentada pelo Decreto 5.342/05 que criou o Bolsa-Atleta, que é destinada aos atletas praticantes do desporto de rendimento em modalidades olímpicas e paraolímpicas e naquelas modalidades vinculadas ao Comitê Olímpico Internacional – COI e ao Comitê Paraolímpico Internacional.

A Bolsa-Atleta do governo federal também é aplicada aos atletas de reconhecido destaque, de modalidades não-olímpicas ou não-paraolímpicas, de categorias estudantil, nacional ou internacional, mediante indicação das entidades nacionais dirigentes dos respectivos esportes, referendada por histórico de resultados e situação nos rankings nacional e/ou internacional da respectiva modalidade. O benefício será pago à conta dos recursos orçamentários do Ministério do Esporte.

O Estado de Pernambuco também possui o Bolsa-Atleta, Lei nº 14.542, de 19 de dezembro de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 38.287, de 11 de junho de 2012, destinada a atletas praticantes de esportes vinculados ao Comitê Olímpico Brasileiro - COB e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro, sem prejuízo da análise e deliberação das demais modalidades.

A bolsa-atleta estadual é paga com recursos orçamentários à conta de dotação orçamentária própria, não gera qualquer vínculo entre o atleta/paratleta beneficiado e a administração pública estadual, como também somente será concedido em razão da existência de disponibilidade orçamentária e financeira do Estado.

Assim, nos termos da legislação mencionada Considerando o disposto no art. 30, II, da Constituição Federal e a existência de legislação federal e estadual sobre a matéria, torna-se



possível a suplementação destas leis pelo município, no que concerne as suas particularidades. Nesse tocante, Alexandre de Moraes comenta:

“O art. 30, II da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-las, inclusive nas matérias previstas do art. 24 da Constituição de 1988”. (MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2006. P. 586.)

Acerca do tema, José Nilo de Castro afirma:

Destaca-se aqui a competência suplementar do Município, expressamente prevista. Exercitar-se-á a mesma, preenchendo o branco das legislações federal e estadual, afeiçoando-se às particularidades e às peculiaridades locais, pois que compatíveis - o texto diz que no que couber, preenchendo lacunas, deficiências;

(...)

O Município não detém competência expressa para legislar concorrentemente (com a União, o Estado e o Distrito Federal) sobre as matérias constantes do art. 24 da CR (...).

Consequentemente, **competirá ao Município legislar suplementarmente** sobre as matérias previstas no art. 24 da Constituição Federal (...)

Deste modo, muito embora a Bolsa-Atleta seja uma atividade tutelada pela União e pelo Estado de Pernambuco, a princípio, nada impede que os municípios a instituem em seu âmbito, promovendo o incentivo financeiro ao desportista local.

Além do mais, observa-se que o município está organizando o seu sistema desportivo, nos moldes previstos nas Leis Estaduais que criam o Conselho Estadual de Esporte e Lazer (Lei nº 11.443, de 1º de julho de 1997) e o Sistema Estadual de Esporte Lazer (Lei nº 15.707, de 30 de dezembro de 2015), juntamente com o PL nº 7.746 de 2018, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Esporte e Lazer de Caruaru e dá outras providências.

Fato que encontra substrato jurídico na lei nº 9.615/1998 - Lei Pelé, que instituiu em seu art. 4º o Sistema Brasileiro de Desporto, in verbis:

Art. 4º O Sistema Brasileiro do Desporto compreende:

I - o Ministério do Esporte;

II - (Revogado pela Lei nº 10.672, de 2003)



III - o Conselho Nacional do Esporte - CNE;

IV - o sistema nacional do desporto e os sistemas de desporto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, organizados de forma autônoma e em regime de colaboração, integrados por vínculos de natureza técnica específicos de cada modalidade desportiva.

Ao dispor sobre os Sistemas de Desporto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o art. 25 da Lei Pelé aduz:

Art. 25. Os Estados e o Distrito Federal constituirão seus próprios sistemas, respeitadas as normas estabelecidas nesta Lei e a observância do processo eleitoral.

Parágrafo único. Aos Municípios é facultado constituir sistemas próprios, observadas as disposições desta Lei e as contidas na legislação do respectivo Estado.

Observa-se que a obrigatoriedade de constituir seu próprio sistema desportivo foi atribuída somente aos Estados e ao Distrito Federal, sendo facultado aos Municípios. Todavia, a criação de seu próprio sistema é condição para que o município integre o Sistema Brasileiro de Desporto, conforme prescreve o inciso IV do art. 4º da lei em questão.

Um ponto que merece discussão é a manutenção da referida bolsa-atleta municipal. Segundo o PL, no seu art. 8º, as despesas decorrentes da execução da presente Lei serão cobertas através da abertura de Crédito Adicional Especial em favor da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos.

Por ser um programa de governo, não sendo temporário, é recomendável a administração pública que siga os ditames da Lei nº 4.320/64, da Lei Complementar nº 101/2000 e passe a incluir a previsão dos gastos na Lei Orçamentária Anual, discriminando dotações específicas à manutenção da bolsa-atleta.

6. SOBRE A LEGALIDADE DAS EMENDAS

Foram apresentadas emendas, tanto de iniciativa do Vereador Tafarel como do próprio Executivo, acrescentado parágrafos aos arts. 3º e 4º do referido projeto de Lei e adicionando

parágrafos 1º e 2º ao artigo 5º. A apresentação destas proposições seguem alguns preceitos legais, os quais devem ser devidamente observados, segundo os ditames do art. 36, §1º da LOM, *verbis ad verbum*:

Art. 36 – São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

(...)

§1º **Aos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Prefeito, não serão admitidas emendas que resultem em aumento de despesas**, exceto as emendas aos projetos de lei do orçamento anual e de créditos adicionais, desde que:

I – indiquem os recursos necessários, admitidos somente os provenientes de anulação de despesas da mesma natureza, excluídos os que incidam sobre dotação para pessoal e seus encargos;

II – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

In caso, observa-se que as emendas parlamentares não aumentam despesas e nem tratam de matérias incompatíveis com o PPA e a LOA. Sendo assim, resta superado o critério legal para a apresentação das ditas proposições.

Ato contínuo verifica-se também a adequação redacional e formal da emenda, constituindo em seu bojo o texto normativo, a justificativa e a devida assinatura. Todos os requisitos previstos na LC Nº 95/98 foram atendidos, tornando apta a emenda para apreciação pela referida Comissão, ciente de que não foram observados vícios ou ilegalidades que iniquem o referido.

7. Conclusão

Neste sentido, por tudo quanto exposto, opina pela LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE do Projeto de Lei nº 7.745 de 2018 e das Emendas nº 98 e 103/2018.

É o parecer. À conclusão superior.

Anderson de Melo [assinatura digital]
OAB/PE 33.933