



**Câmara Municipal de Nova Venécia**  
**Estado do Espírito Santo**



**PARECER JURÍDICO Nº 098/2022**

**Referência: Projeto de Lei nº 43/2022**

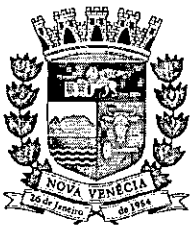
**Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final**

**EMENTA: PROJETO DE LEI Nº 43/2022. INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE FOMENTO E INCENTIVO AO ESPORTE E CRIA O FUNDO DE INCENTIVO AO ESPORTE DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA/ES. ANÁLISE. POSSIBILIDADE COM RESSALVAS.**

**RELATÓRIO**

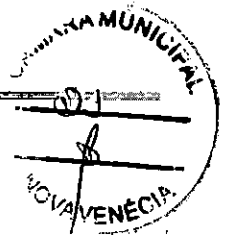
A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através da Exmo. Vereador relator, Sr. Damião Bonomette, requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei nº 43/2022, de autoria do Poder Executivo Municipal, que *"INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE FOMENTO E INCENTIVO AO ESPORTE E CRIA O FUNDO DE INCENTIVO AO ESPORTE DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA/ES."*

Constam dos autos: Ofício nº 772/2022/GPNV de lavra do Exmo. Sr. Prefeito André Willer Silva Fagundes, encaminhando o Projeto de Lei à Câmara Municipal de Nova Venécia (fl.01); comprovante de despacho do Setor de Protocolo com a protocolização da proposição (fls.02); Projeto de Lei n. 43/2022 (fls. 03/10); justificativa (fls.11/13); comprovante de despacho do protocolo (fls.14); termo de despacho exarado, em 12 de julho de 2022, pela Presidência com a determinação de inclusão do projeto de lei no Expediente da próxima Sessão Ordinária (fls.15); termo de despacho exarado pela Presidência com a fase de tramitação de apresentação do PL ao Plenário e distribuição para as Comissões (fls.16); termo de despacho exarado pelo Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a



# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



designação do relator (fls.17); termo de despacho de tramitação exarado pelo relator do PL na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls.18); termo de despacho com o encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica e recebido em 20 de julho de 2022 (fls.19).

O processo foi distribuído a esta parecerista em 06 de setembro de 2022 (fls.19verso).

Analisados os termos da consulta, insta frisar que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não vinculando a decisão administrativa a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, **o presente parecer possui caráter meramente opinativo.**

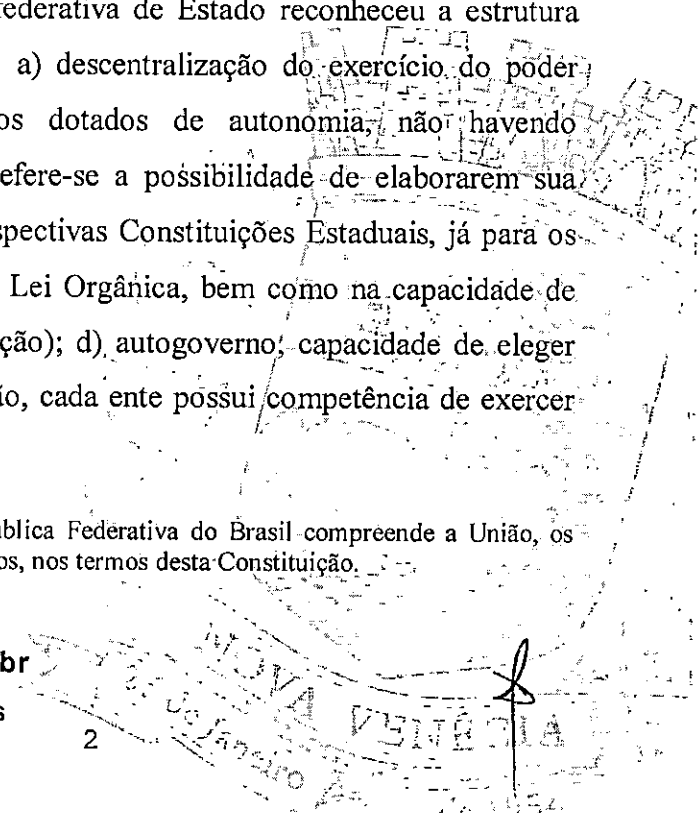
É o relatório. Passo a opinar.

### FUNDAMENTAÇÃO:

A Constituição Federal em seu art. 18<sup>1</sup>, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger seus próprios representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer

<sup>1</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.





## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



suas atividades legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)<sup>2</sup>

Ao ser atribuído aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)<sup>3</sup>.

Segundo Meirelles (2007, p.90-91)<sup>4</sup> autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91) ”.

A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).<sup>5</sup>

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino<sup>6</sup> (2011, p.310) ao abordarem sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).

A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da

<sup>2</sup> MASSON, Nathalia. *Direito Constitucional*. Niterói. Editora Impetus.2012

<sup>3</sup> Ibid., 2012, p.190.

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Municipal*. 2007.

<sup>5</sup> Ibid., 2003.p.91.

<sup>6</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito constitucional descomplicado*. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.310.



## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.

Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

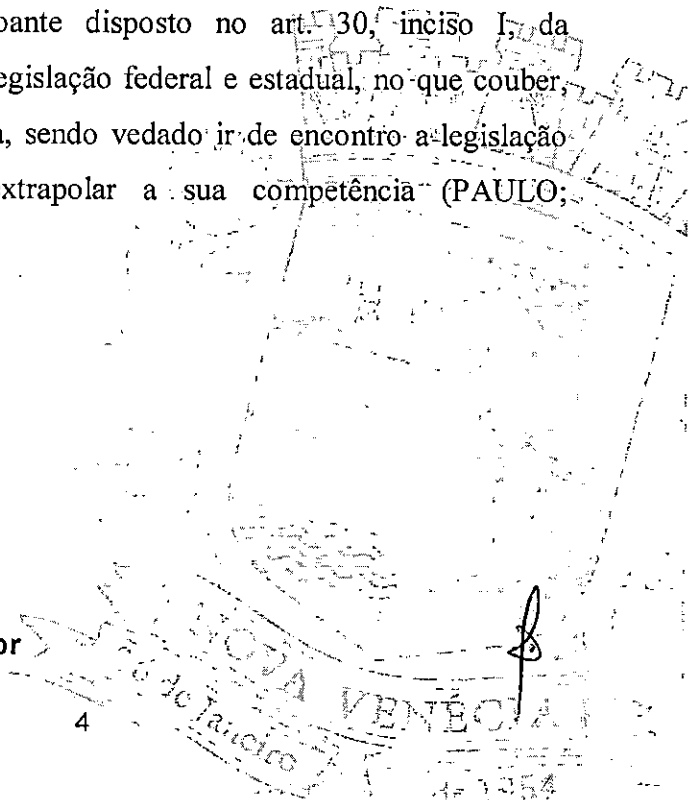
Quanto às competências legislativas e administrativas de cada ente, importante se faz trazer à sua distinção e repartição.

A União tem poderes enumerados pela Constituição no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas. A União possui competência comum administrativa com os Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

Em relação aos Estados Membros, a Constituição Federal não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Ibid., 2011, p.359





# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

No tocante à competência do ente federativo para legislar acerca da matéria, verifica-se que o art. 24, inciso IX<sup>8</sup> da Constituição Federal estabelece a competência concorrente a União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre desporto.

Quando se trata de matérias de competência legislativa concorrente, o papel da União limita-se a estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º), o que não exclui a competência suplementar dos Estados e dos Municípios (art. 24, § 2º c/c artigo 30, I e II); inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (art. 24, § 3º); advindo, contudo, a norma geral nacional, ocorrerá a suspensão da eficácia das normas estaduais e municipais, no que forem a elas contrárias (art. 24, § 4º).

Conforme ensina LENZA<sup>9</sup> (2019):

(...) o art. 24 define as matérias de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal. Em relação àquelas matérias, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Em caso de inércia da União, inexistindo lei federal elaborada pela União sobre norma geral, os Estados e o Distrito Federal (art. 24, *caput*, c/c art. 32, § 1º) poderão suplementar a União e legislar, também, sobre normas gerais, exercendo a competência legislativa plena. Se a União resolver legislar sobre norma geral, a norma geral que o Estado (ou o Distrito Federal) havia elaborado terá a sua eficácia suspensa, no ponto em que for contrária à nova lei federal sobre norma geral. Caso não sejam conflitantes, passam a conviver, perfeitamente, a norma geral federal e a estadual (ou distrital). Observe-se, tratar-se de suspensão da eficácia, e não revogação, pois caso a norma geral

<sup>8</sup> 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;

<sup>9</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 23 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.



## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



federal que suspendeu a eficácia da norma geral estadual seja revogada por outra norma geral federal, que por seu turno, não contrarie a norma geral feita pelo Estado, esta última voltará a produzir efeitos (p. 500-501).

(...)

(...) **art. 30, II – estabelece competir aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. “No que couber” norteia a atuação municipal, balizando-a dentro do interesse local. Observar ainda que tal competência se aplica também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade (p. 524-525).**

Assim, nota-se a competência legislativa do Município de Nova Venécia para suplementar a legislação federal de normas gerais (LEI Nº 9.615, DE 24 DE MARÇO DE 1998 - Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências), no âmbito de seu interesse local, inclusive quanto ao objeto da proposição em apreço.

Quanto a competência para deflagrar o processo legislativo, verifica-se que pelo art. 44, §1º da Lei Orgânica Municipal - LOM, esta é privativa do Chefe do Poder Executivo, tendo em vista que em seu texto há a criação de fundo municipal, o qual perceberá recursos e ainda realizará a prestação de contas, bem como confere também outras atribuições a Secretaria de Esportes, a exemplo do art. 9º do PL nº 43/2022.

Nesse sentido (MEIRELLES, 2007, p.732-733)<sup>10</sup>:

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio de projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição de secretárias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes

<sup>10</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Municipal*. 2007.



## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.

Desta feita, a iniciativa para a **deflagração do processo legislativo**, é **exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal**, conforme art. 44, §1º, alínea “d” da Lei Orgânica Municipal. Portanto, fica evidenciado o atendimento dispositivo legal supracitado.

Isto posto, quanto aos requisitos formais, entende-se o Projeto de Lei nº 43/2022 cumpriu os requisitos de constitucionalidade e legalidade.

Quanto ao mérito da proposição, verifica-se que o art. 217 da Constituição Federal aborda acerca do fomento ao desporto, senão vejamos:

**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.

A nível estadual, a Constituição do Estado do Espírito Santo versa sobre o fomento ao desporto no art. 185, *in verbis*:

**Art. 185** O Poder Público fomentará prática desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal.

§ 1º - O Poder Público incentivará o esporte amador para a pessoa com deficiência. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 60, de 11 de fevereiro de 2009.

§ 2º - O Poder Público incentivará o lazer como forma de promoção social e assegurará a utilização criativa do tempo de descanso, mediante oferta de



# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



serviços públicos para fins de recreação e execução de programas culturais e de projetos turísticos intermunicipais.

§ 3º - Fica assegurada a participação democrática na formulação e acompanhamento da política estadual do desporto e lazer.

Já a nível municipal, a Lei Orgânica de Nova Venécia trata sobre a temática em seus artigos 217 a 222<sup>11</sup>, a fim de disciplinar, em síntese, que o poder público fomentará as práticas desportivas formais e não formais, observada a Constituição Federal e Estadual.

<sup>11</sup> **Art. 217.** O poder público fomentará práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e Estadual.

§ 1º O poder público incentivará o esporte amador para pessoas portadoras de deficiências.

§ 2º O poder público incentivará o lazer como forma de promoção social e assegurará a utilização criativa do tempo de descanso, mediante oferta de espaços públicos para fins de recreação e execução de programas desportivos.

§ 3º Fica assegurada a participação democrática na formulação e acompanhamento da política municipal do desporto e do lazer.

§ 4º Fica assegurada a criação de escolinhas, nas modalidades desportivas, no que mais diz respeito a realidade de nossas crianças, bem como a elaboração de um calendário esportivo para uma melhor divisão das atividades.

**Art. 218.** O Município auxiliará pelos meios ao seu alcance, as organizações beneficentes, culturais, amadoristas, nos termos da lei, sendo que as amadoristas e as colegiais terão prioridade no uso de estádios, campos, ginásios e instalações de propriedades do Município.

**Art. 219.** Fica instituída a Semana Municipal de Esporte, Cultura e Lazer, promovida pela Prefeitura, com a participação de escolas, professores e qualquer outra entidade esportiva.

**Art. 220.**<sup>[80]</sup> Compete ainda ao Município:

- I - garantir o intercâmbio entre o interior e a cidade para o aprimoramento do esporte;
- II - construir e iluminar quadras poliesportivas no meio rural, com objetivo de proporcionar o lazer ao homem do campo;
- III - facilitar o intercâmbio desportivo a nível municipal, estadual e interestadual;
- IV - apoiar os praticantes de modalidades esportivas individuais, fundistas, maratonistas, lutadores, e outras;
- V - garantir a manutenção dos jogos escolares, envolvendo todos os educandários do Município.
- VI - incentivar e desenvolver atividades esportivas na sede e no interior do município, fixando um calendário anual de competições. (NR) (Dispositivo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 35/2018)





# Câmara Municipal de Nova Venécia

## Estado do Espírito Santo



Desta feita, no âmbito da formulação e implementação de políticas públicas municipais, a instituição do programa municipal de fomento e incentivo ao esporte, bem como a criação do fundo de incentivo ao esporte do Município de Nova Venécia/ES possibilitará a efetivação das políticas públicas e incentivo do esporte, em prol da população veneciana.

Nesta medida, quanto ao aspecto material, entende-se que a proposição atende aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, **caso sejam observados os apontamentos a seguir.**

No art. 5º, inciso I (fls.05) do PL nº 43/2022, sugere-se a proposição de uma **emenda modificativa**, a fim de retirar a expressão “pessoas com necessidades especiais”, pois qualquer pessoa, com ou sem deficiência, possui necessidades especiais. Desta feita, a expressão correta a ser utilizada é “pessoas com deficiência”, conforme a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015).

Prosseguindo, nota-se que o §4º do art. 6º do PL nº 43/2022 (fls.06), veda o recebimento de quaisquer incentivos ou valores em favor de servidores públicos municipais oriundos do Fundo de Incentivo ao Esporte do Município de Nova Venécia.

---

**Art. 221.<sup>[81]</sup> REVOGADO. (NR) (Dispositivo revogado pela Emenda à Lei Orgânica nº 2/1992)**

**Art. 222.** Lei municipal criará o Conselho Municipal de Esportes, que fomentará todas as atividades esportivas, bem como deverá ter sob sua responsabilidade as áreas a esse fim destinadas.

§ 1º Este conselho deverá ser composto prioritariamente por profissionais licenciados em educação física, e ainda desportistas idôneos da municipalidade.

§ 2º Para garantir a execução perfeita dos objetivos, o Conselho Municipal de Esportes deverá elaborar planos anuais e plurianuais de trabalho.



## Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Salvo melhor juízo, não há quaisquer impedimentos legais para o recebimento de tais incentivos ou valores a servidores públicos, desde que preencham os requisitos legais dos editais e forem devidamente selecionados, conforme os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e vinculação ao edital, bem como seja expressamente explicitado que o valores em pecúnia terão caráter indenizatório e não integrarão o subsídio, a remuneração ou os vencimentos e, ainda não será computada para efeito de quaisquer vantagens. Desta feita, sugere-se a proposição de uma **emenda modificativa no §4º do art. 6º**, a fim de permitir a concessão de incentivos ou valores do Fundo a servidores públicos atletas.

Em relação ao parágrafo único do art. 15 do PL nº 43/2022 (fls.09), sugere-se uma **emenda supressiva**, haja vista que a abertura dos créditos adicionais deve atender o princípio da exclusividade, bem como precisa contar com a existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa, necessitando ainda ser precedida de exposição de justificativa.

Pois bem. O art. 165, §8º da Constituição Federal aduz que a lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, exceto quando se tratar de autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Conforme Antônio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Júnior (2018)<sup>12</sup>:

Quanto ao art. 165, § 8º, cujo teor é conhecido como o “princípio constitucional orçamentário da exclusividade”, o objetivo é oferecer proteção às matérias sujeitas à apreciação por intermédio do processo legislativo ordinário, e não à peça orçamentária, como inicialmente se poderia inferir.

<sup>12</sup> CARVALHO JÚNIOR, Antonio Carlos Costa d'Ávila. **Processo Legislativo Orçamentário e a “Regra de Ouro”**. 2018. Disponível em <[https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/copy\\_of\\_ProcessoLegislativoOramentrioeaRegradeOuro.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/copy_of_ProcessoLegislativoOramentrioeaRegradeOuro.pdf)>. Acesso em: 22.sep.2022



**Câmara Municipal de Nova Venécia**  
**Estado do Espírito Santo**



Como cediço, as leis do processo orçamentário (PPA, LDO, LOA, Créditos Adicionais) são apreciadas de maneira muito célere. Desse modo, ao evitar que a Lei Orçamentária e as Leis de Crédito Adicional contemplem matéria estranha à previsão de receitas orçamentárias e à fixação de despesas orçamentárias, o princípio da exclusividade impede que temas de extrema importância sejam tratados e aprovados, no âmbito do Parlamento, sem a maturação, análise e cuidado necessários. Por certo, se as leis orçamentárias não podem tratar de outro tema, também não se admite – agora para a proteção do processo legislativo ordinário tratem de temas reservados à lei orçamentária, a crédito adicional, ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias. (p.7-8)

Nesse sentido, a mesma observação se faz quanto ao art. 17 do PL nº 43/2022, sugerindo-se a proposição de uma emenda supressiva.

**CONCLUSÃO:**

Diante de todo o exposto, **OPINA-SE** pela **CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE** do Projeto de Lei nº 43/2022, **DESDE QUE** sejam observadas **TODAS AS SUGESTÕES** constantes na fundamentação supra, cabendo aos nobres edis deliberarem sobre a sua aprovação.

É o parecer.

Nova Venécia, 22 de setembro de 2022.

  
**DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO**

Procuradora Jurídica