

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

Processo n.º: 202100939-00

Assunto: Consulta

Órgão: Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Tocantins

Consulente: João da Cunha Rocha

Instrução: Diretoria Jurídica

Relatora: Conselheira Mara Lúcia

Exercício: 2021

EMENTA: CONSULTA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SUBVENÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL AO DESPORTO PROFISSIONAL (ALTO RENDIMENTO). IMPOSSIBILIDADE DA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO ENTRE ENTIDADE PRIVADA DE CUNHO ESPORTIVO PROFISSIONAL E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. AUTORIZATIVO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO ESTADO DO PARÁ AO DESPORTO EDUCACIONAL E NÃO PROFISSIONAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 217, DA CF/88; ARTIGOS 18 E 188, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ; ART. 25 DA LEI FEDERAL N.º 9.615/1998; ARTIGOS 24, 55 E 56 DA LEI ESTADUAL N.º 6.093/1997. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL FACULTATIVA E RESIDUAL QUE DEVE OBSERVAR AS LIMITAÇÕES FIXADAS PELAS DISPOSIÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS. DECISÃO UNÂNIME, COM REPERCUSSÃO GERAL, NA FORMA DO ART. 241, DO RITCMPA.

Vistos e discutidos os presentes autos que tratam de **CONSULTA**, formulada em tese, e respondida nos termos do **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016**, resolvem os **Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará**, por unanimidade, em **aprovar** a resposta à **CONSULTA**, nos termos da Ata da Sessão e do Relatório e Voto da Conselheira Relatora, que passam a integrar esta decisão.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, **em 26 de maio de 2021.**


Conselheiro **Antonio José Guimarães**
Presidente da Sessão


Conselheira **Mara Lúcia**
Relatora

Presentes: Conselheiros José Carlos Araújo, Daniel Lavareda, Mara Lúcia, Cezar Colares, Antônio José Guimarães, Sérgio Leão e Lúcio Vale. Conselheira-Substituta Adriana Oliveira. Procuradora Maria Inez Klautau de Mendonça Gueiros.



RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

Processo n.º: 202100939-00

Assunto: Consulta

Órgão: Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Tocantins

Consulente: João da Cunha Rocha

Instrução: Diretoria Jurídica

Relatora: Conselheira Mara Lúcia

Exercício: 2021

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de **CONSULTA** formulada pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS**, no exercício de 2021, subscrita pelo Sr. JOAO DA CUNHA ROCHA, Prefeito Municipal, com amparo no **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016**, autuada neste TCM-PA em **09/02/2021**, onde pugna pela manifestação deste TCM-PA, quanto à legalidade de se firmar convênio cujo objeto seja a subvenção social a time em campeonatos profissionais de futebol, conforme termos a seguir:

"1) É lícita a formalização de convênio entre o Município de Bom Jesus do Tocantins, através de sua Secretaria Municipal de Esporte e a associação Gavião Kyukateje Futebol Clube, para repasse de valores destinados a participação do time em campeonatos profissionais de nível estadual e nacional?"

2) Caso a resposta anterior seja afirmativa, o objeto do convênio pode incluir a aplicação de recursos em passagens, hospedagem e alimentação dos jogadores durante os campeonatos nos quais o time participe?"

3) O objeto do convênio pode incluir subvenção pecuniária aos jogadores e equipe técnica (técnico, médico, preparador físico) mediante aplicação dos recursos do convênio?"

Os autos foram recebidos em Gabinete, seguindo à apreciação da Diretoria Jurídica, desta Corte de Contas, para elaboração de parecer e juntada de eventuais

Mara Lúcia

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

precedentes deste **TCM-PA**, que atendessem à solicitação em questão, no que foi elaborado o **Parecer n.º 053/2021/DIJUR/TCM-PA¹**, que torno parte integrante do presente relatório, trazendo parcial transcrição, nos seguintes termos:

I – SÍNTESE DOS AUTOS:

*Tratam os presentes autos de consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Bom Jesus do Tocantins, Sr. JOÃO DA CUNHA ROCHA, exercício financeiro de 2021, protocolada através do **Processo n.º 201705821-00/TCMPA**, em **09/02/2021**, após o que, foram encaminhados a esta Diretoria Jurídica para manifestação, em **23/02/2021**.*

Em síntese, a Prefeitura Municipal indicada consigna em sua consulta (fls. 01/03), questionamentos relacionados à legalidade de repasse de subvenção financeira destinada a Associação "GAVIÃO KYIKATEJE FUTEBOL CLUBE, ao passo que aportar os quesitos, nos seguintes termos:

- 1) É lícita formalização de convênio entre o Município de Bom Jesus do Tocantins, através de sua Secretaria Municipal de Esporte e a associação GAVIÃO KYIKATEJE FUTEBOL CLUBE, para repasse de valores destinados a participação do time em campeonatos profissionais de nível estadual e nacional?*
- 2) Caso a resposta anterior seja afirmativa, o objeto do convênio pode incluir a aplicação de recursos em passagens, hospedagens e alimentação dos jogadores durante os campeonatos nos quais o time participe?*
- 3) O objeto do convênio pode incluir subvenção pecuniária aos jogadores e equipe técnica (técnico, médico, preparador físico) mediante aplicação dos recursos do convênio?*

Para além dos quesitos formulados, reporta a Consulente que o referenciado "Clube de Futebol" estaria instituído sob a forma de associação civil, sem fins lucrativos, originária da aldeia indígena KYIKATEJE, lo calizada naquele município.

Ademais, ainda que de modo perfunctório, remete a dispositivos constitucionais e legais, sob os quais, salvo melhor entendimento, estabelece um juízo preliminar daquela municipalidade, quanto à possibilidade, in concreto, da celebração de convênio, na forma indicada pela consulta.

Traçadas tais considerações preliminares, passaremos a apreciação da matéria posta, sob a forma de parecer jurídico, nos termos do art. 55, inciso IV da Resolução Administrativa n.º 01/2021/TCMPA.

¹ Da lavra do Dr. Raphael Maués Oliveira (Diretor Jurídico)

Raphael Maués Oliveira

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

II – DA ADMISSIBILIDADE E RELATORIA:

No tocante à admissibilidade da consulta, o **Regimento Interno do TCM-PA (Ato 23)** disciplina os critérios de admissibilidade das consultas, a qual recai ao Conselheiro-Relator, conforme dispositivo a seguir transcrito e destacado:

Art. 231. O Tribunal responderá sobre matéria de sua competência às consultas que lhe forem formuladas, conforme o disposto no art. 1.º, XVI, da LC n.º 109/2016, devendo atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - ser formulada em tese;

III - conter a apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares;

IV - versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas.

§1º. A consulta formulada pelos Chefes de Poderes Municipais e demais ordenadores de despesas, vinculados à administração direta ou indireta, deverá, sob pena de inadmissibilidade, ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela Procuradoria Municipal; assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;

§2º. A critério do Relator, observada a complexidade da matéria submetida sob a forma de consulta, poderá ser dispensado o requisito de admissibilidade fixado no § 1º, deste artigo.

Art. 233. Após a devida autuação, os autos serão remetidos ao Conselheiro Relator com prevenção para o município vinculado, nos termos da distribuição vigente, competindo-lhe o exame preliminar de admissibilidade e regular processamento.

§1º. Quando a consulta não estiver vinculada, por prevenção, a um Conselheiro, a admissibilidade será efetuada pela Presidência, sendo distribuída por sorteio, na sessão plenária imediatamente seguinte ao seu processamento.

§2º. Havendo relevante interesse público, devidamente fundamentado, a consulta que versar sobre caso concreto poderá ser conhecida, a critério do Conselheiro Relator, caso em que será respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejulgado do fato ou caso concreto.

§3º. Ressalvada a hipótese mencionada no parágrafo anterior, referindo-se à consulta sobre caso concreto ou não preenchendo quaisquer dos demais requisitos de admissibilidade, o Conselheiro Relator ou o Presidente, na hipótese do § 1º, determinará seu arquivamento por meio de julgamento monocrático fundamentado.

Neste sentido, conforme o artigo supracitado, denota-se que o Tribunal responderá sobre matéria de sua competência às consultas formuladas, desde que cumpridos, preliminarmente, os requisitos cumulativos expostos nos dispositivos regimentais transcritos.

A despeito de sua formulação não se fazer inserir sob a forma de tese,

Travessa Magno de Araújo, 474, Telégrafo, Belém, PA, CEP: 66.113-55
(91) 3210-7500 - www.tcm.pa.gov.br

Handwritten signature

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

dado que aborda o específico caso da Associação GAVIÃO KYKATEJE FUTEBOL CLUBE², o qual reserva peculiaridades intrínsecas à sua vinculação a tribo indígena que se localiza dentro da área territorial do município de Bom Jesus do Tocantins, asseveramos da possibilidade de análise, sob a forma de tese, dada a relevância temática, conforme imperativo do art. 233, §2º, do RITCMPA, a cima transcrito.

Ademais, quanto a exigência que se faz estabelecer, a partir da edição do vigente Regimento Interno (Ato 23), quanto a prévia manifestação opinativa do jurídico do ente consulente, verificamos que a fundamentação estabelecida junta à peça vestibular consultiva, mitiga a previsão consignada no §1º, do art. 231, do RITCMPA, assegurando-se, salvo melhor entendimento, a possibilidade de conhecimento da consulta.

No que concerne aos legitimados para formulação consultiva, estes estão previstos no rol taxativo dos incisos I a VII, do art. 232, do RITCM-PA, in verbis:

Art. 232. *Estão legitimados a formular consulta:*

I - o Prefeito;

II - o Presidente da Câmara Municipal;

III - os dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios municipais e conselhos constitucionais e legais;

IV - os Conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais, observada a pertinência temática e o âmbito de representação profissional;

V - as entidades, que por determinação legal, são representativas de Poderes Executivos e Legislativos Municipais.

VI - as entidades associativas, federativas e confederativas, bem como as entidades do terceiro setor, incluídas no rol de jurisdicionados deste TCM-PA, por imperativo de Lei ou deste Regimento Interno;

VII - os demais ordenadores de despesas, sob jurisdição deste TCM-PA.

Destarte, é requisito imprescindível para a admissibilidade das consultas formuladas perante o TCM-PA que o Consulente esteja inserido no rol de legitimados do artigo supracitado.

Nos autos em epígrafe, verifica-se que o Consulente é o Prefeito Municipal de Bom Jesus do Tocantins, o que implica dizer que dispõe de legitimidade para interpor a presente consulta, conforme previsão do inciso I do artigo supracitado.

Traçadas as diretrizes regimentais aplicáveis por ocasião do juízo de admissibilidade consultiva, firmamos entendimento no sentido de que os presentes autos se revestem das formalidades mínimas necessárias ao seu processamento, destacadamente quanto à proposição, pertinência temática, competência jurisdicional e legitimidade do consulente.

² Clube de futebol brasileiro com sede na cidade de Bom Jesus do Tocantins, tendo como principal característica sua raiz indígena, com destaque em ser o primeiro time de um povo tradicional a disputar a divisão principal de um campeonato estadual, no ano de 2014. Anteriormente formado totalmente por indígenas, atualmente é um time misto.

[Assinatura]

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

III – DA ANÁLISE DE MÉRITO:

Preliminarmente, cumpre-nos estabelecer que o fundo do direito que envolve a vertente consulta perpassa pela temática das subvenções sociais e demais repasses de recursos públicos às entidades privadas, sob a qual esta Corte de Contas já teve a oportunidade de se manifestar, nos termos da Resolução n.º 12.757/2016 (Proc. n.º 201609018-00), sob relatoria da Exma. Conselheira MARA LÚCIA, conforme ementa que transcrevemos:

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS. POSSIBILIDADE, DE PARCERIAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, EM REGIME DE MÚTUA COOPERAÇÃO, PARA A CONSECUÇÃO DE FINALIDADES DE INTERESSE PÚBLICO E RECÍPROCO. RELAÇÃO DE FOMENTO, COLABORAÇÃO E COOPERAÇÃO. LEI N.º 13.019/2014. PLANEJAMENTO, CAPACIDADE OPERACIONAL E CAPACITAÇÃO DE PESSOAL. OBRIGATORIEDADE DE REALIZAR CHAMAMENTO PÚBLICO. TRANSPARÊNCIA ATIVA, AÇÕES DE COMUNICAÇÃO, DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMAS DE FORMAÇÃO E CRIAÇÃO DE INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL PRÓPRIAS PARA O DEBATE SOBRE FOMENTO E COLABORAÇÃO COM AS ORGANIZAÇÕES DE SOCIEDADE CIVIL. SEGURANÇA JURÍDICA AO TERCEIRO SETOR.

A citada Consulta foi instruída por detalhado e aprofundado estudo técnico da 3ª Controladoria de Controle Externo, nos termos do Parecer n.º 009/2016, o qual faz abordagem dos institutos trazidos pela Lei Federal n.º 13.019/14, também conhecida como MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL – MROSC, a partir do qual se viu superada a possibilidade de celebração dos nominados “convênios” entre a Administração Pública e entidades privadas.

Permitimo-nos transcrever, ainda que parcialmente, os detalhados estudos consignados naquele parecer, tal como segue:

A matéria, objeto da presente consulta, versa sobre como proceder para celebrar os Termos de Fomento e Termo de Colaboração, com as Organizações da Sociedade Civil, nos termos da Lei Federal n.º 13.019/14. Mas, antes de adentrar no mérito dos quesitos da Consulta, convém fazer uma breve explanação abordando a origem da Lei, bem como, quais as principais mudanças a serem implementadas pelos destinatários da norma.

Majoritariamente, a Administração Pública fazia uso do Convênio para fazer parcerias com as Organizações da Sociedade Civil (OSC), contudo, cabe-nos destacar que, os convênios, foram criados para a descentralização de recursos públicos, entre órgãos públicos, razão pela qual, na medida em que foram utilizados, também, para fomento das entidades privadas sem fins lucrativos, acabaram por atrair todo o regime de direito público, o que gerou uma série de analogias indevidas, posto que, as Organizações da Sociedade Civil não mudam sua natureza jurídica porque celebraram parcerias com o poder público. (grifamos)

Handwritten signature

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

Emerge, portanto, dentro deste contexto histórico, a necessidade de uma lei específica, voltada à tal atuação, visando a regulamentação substitutiva dos convênios, nas parcerias com as OSC.

*Diante deste cenário, foi aprovada e sancionada a **Lei Federal n.º 13.019/14**, também conhecida como **MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL - MROSC**, resultante de um estudo, que teve como premissa, aperfeiçoar o ambiente jurídico e institucional relacionado às Organizações da Sociedade Civil e suas parcerias com o Estado, a fim de proporcionar um ambiente mais saudável, seguro e estável, tanto para as OSC, quanto para a gestão pública, que fosse capaz de resgatar a confiança da sociedade nas suas próprias organizações, e proporcionasse o fortalecimento institucional e a valorização dessas entidades, como atores importantes da nossa democracia, consignando uma maior transparência na aplicação dos recursos públicos e efetividade no processo de parcerias.*

*A aprovação da **Lei Federal n.º 13.019/14** representou uma grande conquista, tendo como previsto, o início de sua vigência, para os Municípios, em **01 janeiro de 2017**, quando passará a vigorar um novo regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações, por meio de novos instrumentos jurídicos, quais sejam: os **TERMOS DE FOMENTO** e de **COLABORAÇÃO**, no caso de parcerias com recursos financeiros, para além do **ACORDO DE COOPERAÇÃO**, no caso de parcerias sem recursos financeiros.*

A nova lei objetiva impactar positivamente as relações entre o poder público e as OSCs. A sua implementação estimula a gestão pública democrática e valoriza as Organizações da Sociedade Civil como parceiras do Estado na garantia e efetivação de direitos.

As parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil aproximam as políticas públicas das pessoas e das realidades locais e possibilitam que problemas sociais específicos sejam resolvidos de forma criativa e inovadora.

Destarte, com a nova lei, as Organizações da Sociedade Civil podem ampliar sua capacidade de atuação e incorporar muitas de suas pautas à Agenda Pública. Além disso, as parcerias com o Poder Público estão agora amparadas em regras claras e válidas em todo o País, com foco no controle de resultado das parcerias.

Com um marco legal próprio e práticas institucionais que valorizem as Organizações da Sociedade Civil, é possível responder adequadamente às necessidades de uma sociedade civil atuante, que se expandiu e diversificou nas últimas décadas e que tem muito a contribuir com a democracia brasileira.

Superada essa questão histórica, e para um melhor entendimento do que pretendeu o legislador, abordar-se-ão as principais mudanças

Handwritten signature in blue ink.



RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

advindas com a novel legislação.

1. ASPECTOS GERAIS:

A Lei Federal n.º 13.019/14 é dirigida a todas as organizações da Sociedade Civil que desenvolvam ações de interesse público e não visem lucro³; que atuem na promoção e defesa de direitos, e, ainda, em atividades nas áreas de direitos humanos, saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento agrário, assistência social, moradia, dentre outras.

*Englobam o conceito de Organização da Sociedade Civil para fins desta Lei: as **Associações e Fundações**, as **Cooperativas Sociais** que atuam em prol do interesse público e as **Organizações Religiosas**.*

*A Lei trouxe, como principal avanço, a criação de um **regime jurídico próprio** para as parcerias entre Estado e as Organizações da Sociedade Civil. São instituídas as relações de **Fomento, Colaboração e Cooperação**, por meio de instrumentos específicos, que reconhecem de forma inovadora essas dimensões de relacionamento entre Organizações da Sociedade Civil e o Poder Público.*

*O Termo de Colaboração e o Termo de Fomento são os novos instrumentos jurídicos para celebração de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil, nas situações em que haja transferência de recursos. Quando a parceria não envolver transferência de recursos financeiros será firmado o **Acordo de Cooperação**. Via de regra, estes termos são precedidos de **Chamamento Público**. (grifamos)*

*O **Termo de Colaboração** é utilizado para execução de políticas nas mais diferentes áreas, nos casos em que a política pública em questão já tem parâmetros consolidados, com indicadores e formas de avaliação conhecidos, ou seja, as ideias são gestadas pela Administração Pública, com parâmetros mínimos, por meio de um plano de trabalho, que as oferta para que as Organizações da Sociedade Civil complementem a atuação estatal com a sua expertise.*

A colaboração das Organizações em iniciativas da Administração Pública amplia a participação social das Organizações da Sociedade Civil na gestão pública democrática, na medida em que compartilha a gestão dos resultados que se pretende alcançar, com as organizações, o que aproxima a demanda local com as políticas pública, tendo como características fundamentais, a capilaridade e mediação com públicos ou territórios específicos.

³ Sob tal aspecto, cumpre-nos destacar que o Consulente informa que a referenciada Associação Indígena, ainda que voltada ao futebol profissional, não teria fins lucrativos. Tal informação exigiria a devida comprovação, uma vez que a documentação carreada aos autos (fls. 04/10), não permite qualquer conclusão ou avaliação crítica do informado.

Handwritten signature in blue ink.

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

No Termo de Fomento, a Administração Pública apoia e reconhece iniciativas das próprias organizações, buscando atrair para as políticas públicas tecnologias sociais inovadoras, fomentar projetos nas mais diversas áreas e ampliar o alcance das ações desenvolvidas por parte das organizações. (grifamos)

O fomento às iniciativas amplia a participação das OSCs, na gestão pública democrática, na medida em que apoia propostas que arejam a ação estatal, amplifica o alcance de ações de interesse público desenvolvidas ou criadas por tais entidades, além de estimular novas tecnologias sociais.

Quando a parceria não envolver transferência de recursos financeiros, como por exemplo, no intercâmbio de conhecimentos, será firmado o **Acordo de Cooperação** que em geral prescinde do **chamamento público**. No caso de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recursos patrimoniais, o **Acordo Cooperação** será celebrado com **Chamamento Público**.

Os **Termos de Fomento, Colaboração e Acordo de Cooperação** se inserem na concepção contemporânea da Administração Pública consensual ou colaborativa, constituindo mais uma forma de vínculo de cooperação entre o Estado e a sociedade civil para realização de ações sociais, ao lado dos convênios na área da saúde, termos de parceria e contratos de gestão. Então, aumentou-se a lista de instrumentos jurídicos que serão utilizados a fim de viabilizar parcerias do Estado com o terceiro setor.

(...)

A Lei cria, portanto, **novas diretrizes e princípios**, tais como, **gestão pública democrática, participação social e fortalecimento da sociedade civil, entre outros**, que devem orientar em sua interpretação e aplicação.

(...)

2. PRINCIPAIS MUDANÇAS PARA AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL:

(...)

Dentre as inovações, a Lei estabeleceu novos **requisitos e impedimentos** a serem observados pelas Organizações da Sociedade Civil, a fim de que possam realizar projetos com recursos públicos, dentre os quais, destacamos:

- **Comprovação de no mínimo 01(um) ano de existência para celebrar parcerias com os Municípios. Se o projeto for executado em rede, o prazo mínimo de existência da OSC responsável pela assinatura da parceria com o poder público será de 5 (cinco) anos.**

[Assinatura manuscrita]

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

- *Comprovação de experiência prévia na realização de atividades ou projetos similares;*
- *Comprovação de capacidade técnica e operacional;*
- *Alterações no Estatuto social, fazendo constar cláusulas que indiquem: Não distribuição de lucros, finalidade de relevância pública e social correspondente ao objeto da parceria, transferência de patrimônio para outra OSC no caso de dissolução, escrituração de acordo com as normas brasileiras de contabilidade;*
- *Comprovação de regularidade jurídica e fiscal;*
- *Impedimento de celebrar parceria se as contas forem rejeitadas pela Administração Pública nos últimos 05 (cinco) anos, ou se julgadas irregulares ou rejeitadas por qualquer Tribunal ou Conselho de Contas, em decisão irrecurável, nos últimos 8 (oito) anos. Também estão impedidas de celebrar parcerias as OSCs que tenha sido punida pela Administração Pública nas seguintes situações: Declaração de inidoneidade, suspensão temporária, dentre outros.*

3. PRINCIPAIS MUDANÇAS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:

(...)

Como já citado nos tópicos anteriores, a **Lei Federal n.º 13.019/14**, traz como principal avanço a criação de um **regime jurídico próprio** para as parcerias entre as OSCs e o Estado, no que são instituídos o **Termo de Fomento** e **Termo de Colaboração**, instrumentos que reconhecem de forma inovadora duas dimensões distintas de relacionamento entre as organizações e o poder público.

Tais termos substituem os convênios, que passam a ser utilizados apenas nas relações entre entes federados. Por previsão constitucional, os convênios podem ainda ser celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, na área da saúde. Também é instituído o **Acordo de Cooperação** para parcerias realizadas sem a transferência de recursos. A nova lei afasta expressamente a aplicação da **Lei Federal n.º 13.019/14** para relações de parceria da Administração Pública com as OSCs, uma vez que agora há lei própria. (grifamos)

Para que possa implementar ações, programas e políticas públicas conjuntamente com as Organizações da Sociedade Civil, a Administração Pública deverá prever, anualmente, os valores que serão gastos por meio de parcerias. Também deverá estar preparada para cumprir os prazos previstos de análise das prestações de contas (150 dias após o recebimento prorrogável por igual período), o que exige, da Administração Pública, um maior planejamento quando da celebração destas parcerias. (grifamos)

O órgão ou entidade, também deverá considerar a sua **capacidade operacional**, tanto em relação aos recursos humanos, quanto aos recursos

Handwritten signature

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

*materiais e tecnológicos, antes de dar início a um processo de seleção de organizações da sociedade civil. Além disso, a Administração pública deverá promover a **capacitação dos gestores**, assegurando que adquiram conhecimentos técnicos e disponham de infraestrutura operacional para o acompanhamento das parcerias e a análise das prestações de contas.*

*A **Lei Federal n.º 13.019/14** determina que a Administração Pública sempre adote o **chamamento público** para a seleção das organizações. O chamamento deve orientar os interessados e facilitar o acesso direto aos órgãos da administração pública, apresentando procedimentos claros, objetivos, simplificados e sempre que possível, padronizados.*

Por meio do chamamento deverão ser estabelecidos critérios e indicadores, principalmente em relação aos seguintes aspectos: objeto da parceria, metas, custos e indicadores quantitativos e qualitativos de avaliação dos resultados.

*A Lei também previu **exceção ao chamamento público**, desde que devidamente justificado pela Administração, nas hipóteses de **dispensa, inexigibilidade** e para recursos oriundos de **Emendas Parlamentares** às Leis Orçamentárias Anuais.*

*Na **dispensa (art. 30)**, estamos diante de casos em que o órgão público pode realizar uma parceria diretamente com uma Organização da Sociedade Civil, sem que tenha que realizar um chamamento público. O primeiro deles se deve à urgência decorrente da paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até 180 dias.*

A segunda exceção para o processo seletivo se caracteriza pelos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social. A terceira hipótese dar-se-á nas parcerias relacionadas aos programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança, pois nesses casos a identificação da Organização da Sociedade Civil parceira compromete o sigilo necessário à efetividade do programa de proteção.

*Por fim, também, são dispensados do chamamento público os casos de atividades voltadas ou vinculadas aos **serviços de educação, saúde e assistência social**, desde que executadas por Organizações da Sociedade Civil, previamente **credenciadas** pelo órgão gestor da política pública.*

*Na **inexigibilidade**, a lei previu a hipótese em que o administrador público possa atestar a inviabilidade de competição entre as Organizações da Sociedade Civil em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho, ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma única entidade específica, especialmente quando: o objeto da parceria for incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional ou quando a parceria decorrer de transferência autorizada em lei na qual seja*

Handwritten signature in blue ink.

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

identificada expressamente a entidade beneficiária. (grifamos)

Por fim, o **art. 29, da Lei 13019/14**, preceitua que os Termos de Fomento ou de Colaboração que envolvam recursos decorrentes de **Emendas Parlamentares** às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados **sem chamamento público**, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto na lei.

Impende destacar, que nas situações de **dispensa, inexigibilidade ou emendas parlamentares**, apesar de não se realizar chamamento público, não se afasta a aplicação dos demais dispositivos da **Lei Federal n.º 13.019/14**.

(...)

Em apertada síntese, a **Lei Federal n.º 13.019/14** foi elaborada com o intuito de proporcionar maior segurança jurídica ao Terceiro Setor, trazendo inovações ao controle administrativo e à regulação, apresentando, por conseguinte, novas regras de governança, transparência e publicidade, buscando, por fim, uma evolução na maneira que o direito vê as Organizações da Sociedade Civil.

Traçadas tais considerações, as quais entendemos como pertinentes e fundamentais, dadas as inovações consignadas pelo texto da **Lei Federal n.º 13.019/14**, passamos à apreciação dos pontos suscitados pelo Consulente, nos seguintes termos:

1) Quando se tratar de “Termo de Colaboração”, em que a proposta for de iniciativa da administração, envolvendo a transferência de recursos financeiros para uma Organização da Sociedade Civil para consecução de finalidade de interesse público e recíproco, com o intuito de promover eventos de cunho cultural, social, esportivo e de lazer, em que haja a necessidade de contratar produtos e serviços diversos, quando por exemplo, das “comemorações do aniversário da cidade”, se procederá com o chamamento público para várias organizações da sociedade civil, com finalidades específicas para atender cada demanda de produto ou serviço inerente ao evento?

Primeiramente, é de fundamental importância reiterar que o Termo de Colaboração é um instrumento jurídico novo, criado pela citada norma legal, para celebração de parceria entre Administração Pública e entidades e Organização da Sociedade Civil, em substituição aos convênios, quando a parceria envolver transferência de recursos e cujo plano de trabalho seja proposto pela Administração.

Nesse sentido, o **art. 2º, inciso VII, da Lei 13019/14**, preceitua que:

[Assinatura manuscrita]

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

Termo de Colaboração** é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco **propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros. (grifos nossos)

*Buscou, o legislador, determinar de forma expressa que este é o instrumento que deverá ser utilizado para formalizar a celebração de parceria entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, **sem fins lucrativos**, e cujo objeto seja serviço ou atividade condizente com as políticas públicas já conhecidas e divulgadas nos programas de governo.*

Dito isto, é importante ressaltar, que a colaboração de Organizações da Sociedade Civil em iniciativas da Administração pública amplia a participação social dessas organizações na gestão pública democrática, na medida em que compartilhar a gestão dos resultados que se pretende alcançar com as Organizações, que aproximam a demanda local das políticas públicas, por características como capilaridade e capacidade de mediação com públicos ou territórios específicos.

Na colaboração a administração pública estipula os objetos, as metas, os prazos e mensura os valores que serão disponibilizados, bem como os resultados a serem alcançados. O poder público sugere o plano de trabalho e seleciona as Organizações da Sociedade Civil que irão ajudar, cooperar, contribuir, auxiliar, ou seja, colaborar com essa tarefa.

Como exemplo, podemos citar os serviços de natureza continuada, tais como educação infantil (creche), serviço de abrigo de pessoas com deficiência, casas de longa permanência, dentre outros.

*Estes serviços já estão tipificados, isto é, definidos pela própria Administração Pública, e que na medida da disponibilidade, e da necessidade dos municípios, são planejados para que também, além do Poder Público (que o exercita diretamente), possam ser exercidos pelas Organizações da Sociedade Civil. **Isso é a típica colaboração!***

Para a seleção da Organização da Sociedade Civil que celebrará o Termo de Colaboração, a Lei 13019/14 determina que a administração pública sempre adote o chamamento público, que deverá orientar os interessados, bem como, facilitar o acesso direto destes aos órgãos da administração pública, por meio de procedimentos claros, objetivos, simplificados e sempre que possível padronizados.

A exceção ao chamamento público é admitida nas hipóteses de dispensa, inexigibilidade e emendas parlamentares, e conforme já explicitado alhures, apesar de não realizar o chamamento não se afasta a aplicação dos demais dispositivos da lei.

Handwritten signature

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

De outro lado, quando a Administração pública pretende contratar produtos (bens) ou serviços diversos, quer seja, como o citado no exemplo, para o “evento comemoração do aniversário da cidade”, quer para outra destinação, deve, como regra, sujeitar-se ao procedimento administrativo da licitação, a fim de selecionar a melhor proposta dentre as apresentadas por aqueles que desejam contratar com a Administração Pública. As exceções ficam a cargo das hipóteses de dispensa e inexigibilidade.

Dessa forma, conforme preceitua o art. 37, XXI, da CF/88, a licitação é um procedimento administrativo prévio às contratações públicas, realizado em uma série concatenada de atos, legalmente distribuídos, culminando com a celebração do contrato.

Nesse sentido, a licitação garante a busca pela satisfação do interesse da coletividade ao garantir contratos mais vantajosos à Administração, bem como, garante a isonomia das contratações públicas. Portanto, qualquer pessoa que tenha interesse e cumpra os requisitos da lei, pode contratar com o poder público desde que, por óbvio se sagra vencedor no certame. Assim, a licitação tem um duplo objetivo: proporcionar ao poder público o negócio mais vantajoso e assegurar ao administrado a oportunidade de concorrer, em igualdade de condições, com os demais interessados.

Salienta-se que os contratos administrativos são manifestações de vontades de duas ou mais pessoas visando a celebração de negócio jurídico com o poder público, com interesses divergentes, haja vista que o particular ao contratar com o poder público objetiva o lucro, discrepando da finalidade pública inerente à atuação administrativa.

Ante o exposto, não há que se falar em contratação de diferentes Organizações da Sociedade Civil para demanda de produtos ou serviços diversos. Posto que, são institutos jurídicos distintos que não se confundem. Se pretende a administração adquirir serviços ou produtos deve seguir as regras gerais de licitações e contratos prevista na Lei Federal n.º 8666/93.

2) Quando se tratar de “Termo de Fomento”, em que o proponente da parceria é a Organização da Sociedade Civil, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, em que esta Organização é a única existente no município para atender o objeto pretendido, no chamamento público ela será partícipe no processo?

Com relação ao Termo de Fomento, é importante salientar que o foco está nas parcerias cujos objetos sejam inovadores e não estejam claramente definidos nos programas de governo, ou ainda que não tenham objetos, metas, prazos e custos pré-determinados nas políticas públicas existentes. As sugestões para a realização desses projetos poderão ser apresentadas pelos cidadãos, pelos movimentos sociais e pelas próprias organizações, através da manifestação de interesse social, prevista na lei.

Em tal situação, as propostas e respectivos planos de trabalhos
Travessa Magno de Araújo, 474, Telégrafo, Belém, PA, CEP: 66.113-55
(91) 3210-7500 - www.tcm.pa.gov.br

manifestação

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

serão elaborados e apresentados pelas OSC, cabendo ao poder público, caso tenha interesse e disponibilidade financeira, incentivar, estimular, encorajar, aquecer; isto é, fomentar os serviços e atividades a serem desempenhadas pelas entidades privadas sem fins lucrativos.

A Lei Federal n.º 13.019/14, como já dito em tópicos anteriores, traz como regra a obrigatoriedade do chamamento público, a exceção está prevista nas seguintes hipóteses:

- **Emendas parlamentares**⁴ às leis orçamentárias anuais;
- **Dispensa**⁵. O primeiro caso se deve à urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até 180 dias; a segunda exceção são casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem ou ameaça à paz social; a terceira possibilidade de dispensa dar-se-á nas parcerias relacionadas aos programas de proteção a pessoa ameaçada ou em situação que possa comprometer sua segurança. Por fim, também são excetuados os casos de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por Organizações da Sociedade Civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.
- **Inexigibilidade**⁶ em razão da natureza singular do objeto do plano de trabalho ou da possibilidade das metas serem atingidas por uma única entidade específica.

⁴ **Art. 29.** Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.

⁵ **Art. 30.** A administração pública poderá dispensar a realização do chamamento público:

I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias;

II - nos casos de guerra, calamidade pública, grave perturbação da ordem pública ou ameaça à paz social;

III - quando se tratar da realização de programa de proteção a pessoas ameaçadas ou em situação que possa comprometer a sua segurança;

IV - (VETADO).

V - (VETADO);

VI - no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

⁶ **Art. 31.** Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:

I - o objeto da parceria constituir incumbência prevista em acordo, ato ou compromisso internacional, no qual sejam indicadas as instituições que utilizarão os recursos;

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

[Assinatura manuscrita]

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

Da análise dos itens supracitados observa-se que não há, dentre as hipóteses admitidas como dispensa ou inexigibilidade, o fato de existir apenas uma única entidade no município. Portanto, independentemente do número de organizações existentes no município a administração pública deverá fazer o chamamento, salvo nas hipóteses previstas na lei de dispensa e inexigibilidade.

*Salienta-se, que a lei trouxe como inovação a **Territorialidade**, isto é, a possibilidade de limitação geográfica do chamamento, desde que verificada a pertinência e relevância, nos casos de organizações sediadas ou atuantes em determinada unidade da federação, onde será executado o objeto da parceria, bem como por imperativos de políticas públicas.*

*Remete-se, por necessário, ao que preceitua o **art. 24, §2º, inciso II**, da norma legal em estudo, que assim dispõe:*

***Art. 24.** Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015).*

§ 2º.** É vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo em decorrência de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria, **admitidos:

***II** - o estabelecimento de cláusula que delimite o território ou a abrangência da prestação de atividades ou da execução de projetos, conforme estabelecido nas políticas setoriais. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015).*

*A partir do literal teor da consulta formulada, em cotejo com os termos do entendimento estabelecido a partir da **Resolução n.º 12.757/2016/TCMPA**, teríamos pela posição clara de assentar a impossibilidade de celebração de convênio entre a municipalidade e a Associação Indígena citada, visto que tal instituto jurídico está previsto e assegurado, exclusivamente, para ajustamentos firmados entre entes da Administração Pública e, por expressa previsão legal, para entidades filantrópicas na área da saúde.*

Trilhando a resposta negativa para o primeiro quesito, os demais estariam prejudicados, face à vedação para a utilização do instituto jurídico citado.

Contudo, compreendendo ser dever deste TCMPA o desempenho da ação pedagógica, junto aos seus jurisdicionados, bem como a partir da premissa de análise do caso, sob a forma de tese, passamos a avaliar o tema, em linhas mais amplas, adotando-se como premissa e quesito a legalidade ou não de transferência de recursos públicos, sob a forma de subvenção, para fomento de clubes de futebol.

Inicialmente, traçaremos as premissas constitucionais aplicáveis à

[Assinatura]

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

espécie, ao que transcrevemos:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

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 - (omissis).

§1º. (omissis).

§2º. (omissis).

§3º. (omissis).

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ

Art. 18. Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre:
(...)

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

Art. 288. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados os preceitos do artigo 217 da Constituição Federal e mais os seguintes:

I - incentivo ao desporto escolar, ao lazer e às atividades desportivas comunitárias, definindo, através do seu órgão competente, normas disciplinadoras para sua organização e funcionamento;

II - o desporto escolar se desenvolverá a partir da educação física curricular, com matrícula obrigatória, em todos os estabelecimentos de ensino do Estado, contribuindo, na formação do educando, para o exercício da cidadania;

III - (omissis);

IV - a distribuição e repasse dos recursos públicos estaduais às entidades e associações desportivas far-se-ão com base em critério estabelecido em lei, que levará em conta o número de atletas assim organizados;

V - o esporte terá seu planejamento, normatização e fiscalização, com concentração de recursos, coordenados por um único órgão estadual, o qual terá sob sua responsabilidade a construção e conservações de instalações desportiva comunitárias para a prática do desporto;

VI - garantir às pessoas portadoras de deficiência as condições à prática de educação física, de esporte e lazer.

Sob a perspectiva legal, no âmbito Estadual, o financiamento do desporto encontra previsão regulamentar às disposições constitucionais paraenses, tal como segue:

[Assinatura manuscrita]

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

LEI ESTADUAL N.º 6.093, DE 3 DE DEZEMBRO DE 1997.

CAPÍTULO VI
DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DO DESPORTO

Art. 24. Os municípios constituirão seus próprios sistemas, respeitadas a legislação federal, onde couber, e as normas estabelecidas nesta Lei:

- I – realizar estudos e planejar o desenvolvimento do desporto no Estado;*
- II – prestar cooperação técnica e assistência financeira a projetos e atividades relacionados com o desporto não-profissional;*
- III - apoiar e prestar cooperação à política estadual de esporte e lazer, gerenciada pela Secretaria Executiva de Esporte e Lazer.*

CAPÍTULO XIII
DOS RECURSOS PARA O DESPORTO

Art. 55. *Os recursos necessários à execução política estadual de desporto serão assegurados em programas de trabalhos específicos constantes dos orçamentos da União, do Estado e dos Municípios, além dos provenientes de:*

- I - fundos desportivos;*
- II - doações, patrocínios e legados;*
- III - incentivos fiscais previstos em lei estadual;*
- IV - outras fontes.*

Art. 56. *Fica criado o Fundo Estadual de Esporte e Lazer - FEEL, gerido pela Secretaria Executiva de Esporte e Lazer, com a finalidade de dar apoio financeiro aos programas e projetos constantes da política estadual de esporte e lazer*
Parágrafo único - *Passarão a integrar os recursos do Fundo:*

- I - as receitas advindas da utilização do patrimônio administrado pela Secretaria Executiva de Esporte e Lazer;*
- II - os recursos previstos no § 3º do art. 6º da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998;*
- III - doações, patrocínios, contribuições e legados;*
- IV - transferências provenientes de entidades públicas;*
- V - dotações definidas na Lei Orçamentária;*
- VI - recursos advindos de convênios;*
- VII - aplicações financeiras de seus recursos;*
- VIII - todo e qualquer repasse financeiro destinado ao esporte e lazer.*

Destaca-se que subsiste alguma autonomia ao ente municipal, respeitadas as limitações estabelecidas pelas Constituições Federal e Estadual, bem como às respectivas normas infraconstitucionais editadas, para dispor acerca do sistema municipal de desporto, tal como estabelecido pelo art. 24, da Lei Estadual n.º 6.093/1997, já transcrito, combinado com o parágrafo único, do art. 25, da Lei Federal 9.615/1998, que transcrevemos:

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

Handwritten signature

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

Parágrafo único. *Aos Municípios é facultado constituir sistemas próprios de desporto, observado o disposto nesta Lei e, no que couber, na legislação do respectivo Estado.*

É necessário destacar que a disciplina Estadual, sob a qual estaria submetido o ente municipal, ora consulente, em tese, delimitaria a prestação de cooperação técnica e de assistência financeira para projetos e atividades relacionadas ao desporto "não profissional".

*A definição de prática desportiva não profissional é trazida no bojo da própria **Lei Estadual n.º 6.093/1997**, conforme transcrevemos:*

CAPÍTULO III
DA CONCEITUAÇÃO E DAS FINALIDADES DO DESPORTO

Art. 3º. *O desporto, como atividade física e intelectual, pode apresentar nas seguintes manifestações:*

I - *desporto educacional, através dos sistemas de ensino e formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral e a formação para a cidadania e o lazer;*

II - *desporto de participação, de modo voluntário, compreendendo as modalidades desportivas praticadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e da educação e na preservação do meio ambiente;*

III - *desporto de rendimento, praticado segundo normas e regras nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com outras nações.*

Parágrafo único. *Desporto de rendimento pode ser organizado e praticado:*

I - *de modo profissional, caracterizado por remuneração pactuada por contrato de trabalho os demais formas contratuais pertinentes;*

II - *de modo não profissional, compreendendo o desporto:*

a) *semi-profissional, expresso pela existência de incentivos materiais que não caracterizam derivada de contrato de trabalho;*

b) *amador, identificado pela inexistência de qualquer forma de remuneração ou incentivos materiais.*

*Ainda no campo legislativo, atentos ao caso concreto, evidencia o próprio consulente a subsistência de disciplina legal, no âmbito municipal, notadamente junto ao **art. 164, da Lei Orgânica de Bom Jesus do Tocantins**, que transcrevemos:*

Art. 164. *É dever do Município fomentar práticas desportivas, como direito de cada um, observados:*

I - *a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em caso específicos, para a do desporto de alto rendimento;*

II - *o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não profissional ou amador;*

III - *a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação*

Handwritten signature

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

nacional.

Registra-se, assim, que a despeito das diretrizes fixadas pela Lei Estadual de regência, a Lei Orgânica Municipal estabelece previsão de destinação de recursos públicos, em casos específicos e não enumerados pela sobredita lei, para o desporto de alto rendimento, o qual pode ser profissional ou não profissional (amador), ao que a lei municipal, exige tratamento diferenciado, novamente, sem precisar qual seria tal diferenciação oponível, em cada caso.

Salvo melhor entendimento, não vislumbramos que a norma municipal autorize o pretendido fomento de clube de futebol profissional, dada a generalidade ou abstração dos dispositivos citados, não regulamentados, até onde se pode apurar.

Ademais, a Lei Estadual n.º 6.093/1997, ao tratar dos sistemas municipais de desporto estabelece de forma clara que a assistência financeira é admitida para o desporto não profissional.

Seguidamente, passamos a buscar precedentes jurisprudenciais de outros Tribunais de Contas, relativamente à concessão de ajudas financeiras ou subvenções sociais a entidades desportivas em geral, dentro das quais se inserem os times ou clubes profissionais de futebol.

Como padrão de análise, a fixação de entendimento pela regularidade ou irregularidade de tais transferências perpassa, basicamente, pela avaliação de dois aspectos: (i) natureza da entidade, ou seja, se possui ou não fins lucrativos e (ii) objetivos do repasse, ou seja, se o auxílio trará algum benefício à coletividade.

Em artigo publicado no site “Consultor do Prefeito”⁷, responsável pela edição da Revista Gestão Pública Municipal, foi realizado um preciso levantamento da jurisprudência e entendimentos consolidados a partir de pesquisa em diversos Tribunais de Contas, que transcrevemos:

“Os Tribunais de Contas enfrentam essa questão a bastante tempo, podendo-se inferir alguns entendimentos convergentes.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo condiciona a regularidade da concessão do benefício à natureza da entidade desportiva. Se a agremiação for sem fins lucrativos e objetivar fomentar o esporte amador, entende-se que o Poder Público pode conceder subvenções sociais. Contudo, se for entidade esportiva profissional, há vedação. Nas palavras do Conselheiro Antônio Roque Citadini, que também é membro vitalício do conselho do Sport Club Corinthians Paulista, “a concessão de recursos públicos para o custeio de atividade esportiva profissional é amplamente censurada pela jurisprudência do Tribunal, uma vez que não se reveste de finalidade pública, já que se destina a atender exclusivamente os interesses e membros da própria entidade beneficiada”⁸.

⁷ Disponível em: <https://www.consultordoprefeito.org/single-post/2018/01/27/prefeitura-pode-conceder-ajuda-financeira-a-times-de-futebol>

⁸ TCE-SP - Processo nº 042361/029/08 e 23331/026/09

Handwritten signature

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

O TCM-BA⁹ considerou ilegal, ilegítimo e sem interesse público¹⁰ o repasse de recursos municipais a times de futebol profissional com finalidade de lucrativa regido pela Lei Pelé (Lei n.º 9.615/98).

Por sua vez, o Tribunal de Contas de Santa Catarina¹¹ entende que a administração municipal pode repassar auxílios a entidades desportivas não-profissionais, desde que mediante prévia autorização legislativa e obediência aos ditames da Lei 4.320/64, principalmente o disposto em seus arts. 12, § 3º, I e 16. Estes dispositivos impedem a concessão de subvenções sociais a entidades desportivas profissionais, assim conceituadas no art. 27, §10 da Lei 9.615/98. O TCE-SC também alerta para o cumprimento das prescrições contidas no art. 26 da Lei Complementar n. 101/2000.

O Tribunal de Contas do Paraná¹² suspendeu, cautelarmente, os repasses feitos por prefeitura a associação desportiva. Contudo, a razão para suspensão foi que o proprietário do clube era vereador do município o que impediria a celebração de contratos ou ajustes, nos termos da lei orgânica municipal. Este é outro fator que deve ser considerado pelo gestor público, pois várias leis orgânicas e Tribunais consideram irregular a celebração de contratos de vereadores com o Poder Público. Além disso, a celebração de convênios parece não ser o meio mais adequado para a concessão de benefícios diretos a entidades desportivas, salvo nos casos de mútua cooperação e interesses comuns, conforme entendimento do TCE-PE¹³.

Das decisões das Cortes de Contas, nota-se que os requisitos para concessão de subvenções sociais a times de futebol são mais amplos do que a ausência de finalidade lucrativa e a não profissionalização da entidade desportiva. Pois há regras essenciais previstas na Constituição Federal (art. 217), na Lei n.º 4.320/64 e na Lei Complementar n.º 101/2000, especialmente os dispositivos que tratam da destinação de recursos públicos para o setor privado. Ademais, deve-se consultar a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal, pois há casos em que estas normas regulam a matéria, a exemplo da Constituição do Estado do Mato Grosso (art. 258). Neste último caso, há previsão expressa de apoio ao esporte profissional e o TCE-MT¹⁴ considera regular este procedimento.

Para melhor compreensão da posição estabelecida pelo TCE-MT, a priori, o que mais diverge das posições levantadas no citado estudo, transcrevemos o dispositivo autorizativo da Constituição daquele Estado:

Art. 258. As ações do Poder Público Estadual e Municipal e a destinação de recursos para o setor, priorizarão:

I - o esporte amador e educacional;

II - o lazer popular;

⁹ TCM-BA - Processo n.º 13031-13.

¹⁰ No mesmo sentido, TCE-RS – Processo n.º 33830200076.

¹¹ TCE-SC - Processo n.º CON-05/04035169

¹² TCE-PR - Acórdão n.º 980/17 – Pleno.

¹³ TCE-PE – Processo n.º 0702388-1.

¹⁴ TCE-MT – Processo n.º 4.673-6/2011.

[Assinatura manuscrita]

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

III - a criação e a manutenção de instalações esportivas e recreativas nos programas e projetos de urbanização, moradia popular e nas unidades educacionais, exigindo igual participação da iniciativa privada.

§1º. Caberá ao Estado e aos Municípios estabelecerem e desenvolverem planos e programas de construção e manutenção de equipamentos esportivos comunitários e escolares com alternativa de utilização para os portadores de deficiências.

§2º. A destinação de recursos para o desporto profissional dar-se-á por meio de lei estadual e municipal específica.
(grifamos)

Temos, portanto, que diversamente da Constituição do Estado do Pará e, por conseguinte, da Lei Estadual n.º 6.093/1997, fixa-se, no âmbito do Estado do Mato Grosso, a previsão constitucional que autoriza e aporta competência aos seus municípios destinarem recursos ao desporto profissional, mediante lei própria.

Aprofundando a pesquisa já referenciada, identificamos, na mesma linha do TCE-MT, a posição estabelecida em sede consultiva, pelo TCE-ES, materializado no PARECER/CONSULTA TC-002/2007¹⁵, junto aos autos do Processo n.º 5417/2006¹⁶, do qual se extrai, na integralidade, o voto condutor, exarado pelo Exmo. Conselheiro ENIVALDO EUZÉBIO DOS ANJOS:

Cuida o presente feito de Consulta formulada a esta Corte de Contas pelo Exmo. Prefeito Municipal de Serra, Audifax Charles Pimentel Barcellos, apresentando o questionamento adiante lançado: “Pode a Administração Pública Municipal patrocinar, subvencionar, ou prestar qualquer outro tipo de apoio financeiro à associações esportivas profissionais?”

Instruído regimentalmente, manifestou-se a 8ª Controladoria no sentido de conhecê-la, para responde-la nos termos lançados às fls. 12 usque 22.

A douta Procuradoria de Justiça de Contas, a seu turno, manifesta-se pelo não conhecimento em face do não atendimento ao art. 96 do RI.

Inicialmente creio oportuno tecer alguns comentários acerca do fomento a o desporto. Esporte e lazer, apesar de fenômenos distintos, de certo modo, apresentam-se convergentes.

O futebol como manifestação cultural esportiva, apresenta-se como alternativa de lazer que pode ser vivenciada por todos que o admiram. O esporte e o lazer são fatores de desenvolvimento humano, contribuindo na formação do indivíduo e na melhoria da qualidade de vida da sociedade, devendo ser visto como um instrumento de integração social, prestando-se à redução de problemas sociais.

¹⁵ Destacamos que a decisão não foi unânime, no âmbito do TCE-ES, dada a divergência dos Conselheiros Mário Alves Moreira e Dailson Laranja, que votaram pela não concessão de patrocínio, subvenção ou prestação de qualquer outro tipo de apoio financeiro à associações esportivas profissionais.

¹⁶ <https://www.tcees.tc.br/jurisprudencia-nova-pesquisa/>

Handwritten signature

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

A prática esportiva apresenta uma série de aspectos positivos, benefícios esses que nos ajudam a conduzir à condição de indivíduos na formação do coletivo. O futebol em especial, no seu aspecto social, em relação ao indivíduo, figura para nós como um dos pilares sociais, pois propicia o desenvolvimento da solidariedade, auto-estima, respeito ao próximo, tolerância, sentido de grupo, cooperação, disciplina, capacidade de liderança, respeito a regras, vida saudável, e ainda, prevenir doenças, reduzir a evasão escolar, sem falar no uso de drogas, e a conseqüente redução da criminalidade como um todo. Não se pode olvidar ainda, o esporte, em especial, o futebol, apresenta-se como fator de desenvolvimento econômico, gerando emprego e renda, criando uma dinâmica econômica em cadeia, com efeitos na indústria de material esportivo, no seu comércio, sem falar nos valores agregados na realização dos eventos esportivos, como o turismo, e a prestação de serviços a ele relacionados.

O futebol, enquanto esporte e lazer de massa é parte da identidade do povo brasileiro, dentro de nossa diversidade cultural, umbelicalmente ligado ao desenvolvimento nacional, apresentando-se como a mais importante manifestação esportiva brasileira, contribuindo, em muito, para a difusão dos valores culturais brasileiros, refletindo na ampliação das nossas relações econômicas e de fraternidade com outras nações.

Nesse caminhar, penso que implantação nas três esferas da Administração de políticas públicas voltadas para o desporto será possível oportunizar que todos possam dedicar-se à prática esportiva nas escolas, nas ruas, nas praças, nos quatro cantos do país, promovendo a chamada inclusão social, não só através do futebol, como o mais popular, mas também pelos demais esportes.

O futebol praticado por crianças e jovens deve ser incentivado pelo Estado oportunizando-se alcançar o profissional como fonte de rendimento, e por sinal, uma das mais promissoras. Após esse breve intróito, que ao meu ver necessário, passo a tecer os detalhes da atividade desportiva à luz da Constituição Federal e normas infra-constitucionais. A atividade do desporto na Constituição da República Federativa do Brasil mereceu, na visão do constituinte originário, regulação constitucional. Para tanto, trouxe para o seu bojo, de forma inédita, esta atividade predominantemente física que, em princípio, teria o significado de recreação, divertimento, mas que, com o correr do tempo, passou a abranger práticas esportivas tanto amadoras como profissionais.

*O constitucionalista, **Pinto Ferreira** assim conceitua desporto: "Dá-se o nome de desporto ao conjunto de exercícios físicos praticados com método, individualmente ou em equipe, com observância de determinadas regras específicas, tendo por finalidade acima de tudo desenvolver a força muscular, a coragem, a resistência, a agilidade e a destreza, com vistas ainda ao desenvolvimento físico do indivíduo" (Pinto Ferreira, Comentários à Constituição Brasileira, Saraiva, 1995 Vol. 07, P.177).*

Com a promulgação da constituição de 1988, o desporto foi materializado como norma constitucional, estando consagrado no artigo 217, transcrevo:

Travessa Magno de Araújo, 474, Telégrafo, Belém, PA, CEP: 66.113-55
(91) 3210-7500 - www.tcm.pa.gov.br

[Assinatura manuscrita]

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

SEÇÃO III DO DESPORTO

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, reguladas 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."

*Promulgada a constituição, naquela oportunidade era necessário elucidar o sentido e o alcance dos dispositivos constitucionais afetos ao desporto, que, na acepção de **Álvaro Melo Filho**: "constituem a estrutura de concreto armado do desporto brasileiro, que se espera apta a enfrentar desafios do Terceiro Milênio, livre de modismo e fincada numa necessidade real de democratização e respeito aos direitos da cidadania, especialmente do direito do desporto."*

*Assim, hodiernamente, com a promulgação da Constituição Brasileira, em 5 de outubro de 1988, intitulada Constituição Cidadã, o esporte passou a ser tratado como "direito de cada um" e, dever do Estado, fomentar as práticas desportivas, sejam elas formais ou não-formais. A partir de então, é editada um conjunto de leis, formado pela Lei Zico (Lei nº 8.672/93 e Decreto nº 981/93), alterada posteriormente pela Lei Pelé (Lei nº 9.615/98 e Decreto nº 2.574/98), onde são indicados os princípios e diretrizes aplicáveis na organização e funcionamento do desporto, onde esta última reconhece o desporto como **direito individual**, em seu art. 2º, caput.*

A nova legislação introduziu alterações substanciais, principalmente nas questões afetas do futebol. Ganharam relevo os novos diplomas normativos, como a Lei nº 10.264/01 (Lei Agnelo/Piva), que destina 2% das loterias federais aos comitês Olímpico e Paraolímpico; a Lei nº 10.671/03 (Estatuto do Torcedor), que equipara o torcedor a consumidor, fixando regras para o procedimento dos clubes, donos de estádios, dirigentes sem esquecer dos próprios torcedores.

Regulamentando a matéria, a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, em seu art. 3º, prevê que o desporto possa ser reconhecido nas seguintes formas:

Handwritten signature

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

"I - Desporto educacional, praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer;

II - Esporte de participação de modo voluntário, compreendendo as modalidades desportivas praticadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e educação e na preservação do meio ambiente;

III - Esporte de rendimento, praticado segundo normas gerais da Lei epígrafada, e das regras de prática desportiva, nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País, e estas com as de outras nações."

No parágrafo único do pré-citado artigo, o desporto de rendimento apresenta-se segmentado entre a prática profissional e não profissional:

"Parágrafo único. O desporto de rendimento pode ser organizado e praticado:

I - de modo profissional, caracterizado pela remuneração pactuada em contrato formal de trabalho entre o atleta e a entidade de prática desportiva;

II - de modo não-profissional, identificado pela liberdade de prática e pela inexistência de contrato de trabalho, sendo permitido o recebimento de incentivos materiais e de patrocínio."

A constituição do Estado do Espírito Santo ao tratar da matéria prevê que o estado fomentará as práticas desportivas, transcrevo: **"Art. 185. O Poder Público fomentará práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal."**

Neste contexto, é lógico concluir que o "Estado" obriga-se à assegurar o direito constitucionalizado ao acesso às atividades desportivas e de lazer a toda a sociedade indistintamente, não importando a condição sócio-econômica ou necessidade especial de qualquer natureza. É certo que princípio da legalidade figura como viga mestra, o centro gravitacional, núcleo de qualquer regime jurídico, informado ainda, por princípios próprios e peculiares que visam orientar as ações das entidades públicas e privadas do desporto, na solução ideal das demandas sociais.

Assim, o Administrador, comprometido com o desporto, deve concentrar esforços em todas as suas atividades no contexto político, social, técnico, jurídico e administrativo, em estrita observância da ordem legal vigente. No moderno Estado Democrático de Direito, o "Estado" não pode ficar adstrito, tão somente, à preservação da ordem interna e da segurança externa do país, obrigando-se, também, a reconhecer os anseios do povo para, observado os direitos e liberdades individuais, para distribuir-lhes, primordialmente a justiça social, desenvolvendo o bem estar da sociedade, através da implantação de ações visando suprir suas necessidades.

Handwritten signature

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

No Estado de Direito a constituição delineia a ação do Estado, cuja finalidade é criar uma sociedade livre e justa. Entretanto, quem irá definir a prioridade do Estado no desenvolvimento social? Essa definição, por certo, há que passar pela consciência, a educação, a cultura e a opinião de seu povo, exsurgindo através da produção legislativa.

Nesse contexto, a competência para legislar sobre o desporto na atual constituição é, diferentemente da anterior, não mais exclusiva da União, como previa a Constituição de 1967/69, em seu art. 8º, inciso XVII.

Ao contrário, a teor do disposto no inciso IX do artigo 24 da atual Carta, a competência para legislar sobre o desporto pertence à União, Estados e ao Distrito Federal, vale dizer, concorrentemente, veja-se: "Art.24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: IX - educação, cultura, ensino e desporto;..."

Depreende-se que aos Estados e ao Distrito Federal não fora outorgado competência legislativa plena, já que cabe à União legislar normas gerais sobre desporto, ficando aos Estados e ao Distrito Federal a competência para suplementá-la, no caso de não haver na legislação básica ou, até mesmo, quando não houver norma geral, isto a teor do art. 24, § 1º, § 2º, § 3º da CF, respectivamente. Na verdade, interessa-nos neste caso concreto, saber se os Municípios são dotados de legitimidade para legislar supletivamente ou complementarmente sobre desporto.

Através de uma leitura apressada do inciso IX do artigo 24, chegar-se-ia a concluir que os Municípios não possuem competência legislativa, quer supletiva ou complementar.

No entanto, os Municípios após a edição da atual Carta, a qual alçou-o como ente indispensável ao sistema federativo e, integrando-os na organização política-administrativa, galgaram autonomia conforme dispõe o artigo 1º da CRFB/88, veja-se: "Art.1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos".

Portanto, podemos asseverar que a autonomia dos municípios, da mesma forma que as dos Estados e do Distrito Federal, configura-se pela tríplice capacidade: auto-organização e normatização própria, auto-governo e auto-administração, o que se confirma pela leitura do artigo 30 da CRFB/88, que dispõe: "Art.30 - Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;... II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;... VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;" Concluindo-se pela legitimação do município para legislar sobre assuntos de interesse local e, ainda suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, qualquer tentativa de suprimir a competência municipal, significa retirar-lhe sua autonomia administrativa, auto-organização e auto-governo.

[Assinatura manuscrita]

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

Ademais, o caput do art. 56 da Lei Nacional 9.618/88, confirma esse entendimento, veja-se: "Art. 56. Os recursos necessários para o fomento das práticas desportivas formais e não-formais a que se refere o art. 217 da Constituição federal serão assegurados em programas de trabalho específicos constantes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além dos provenientes de:"

Essa conclusão tem assento da unidade da constituição e na da máxima efetividade ou da eficiência e da força normativa da constituição, como leciona com mestria, o renomado mestre constitucionalista lusitano J.J. Gomes Canotilho. Neste contexto, em que pese o artigo 24 da Constituição Federal não ter incluído o Município como competente para legislar concorrentemente sobre o desporto, este poderia, não só suplementar a legislação federal e a estadual, como também, complementá-la, no que couber, autorizando o fomento a práticas desportivas, observado o princípio constitucional da **impessoalidade**, tratado no artigo 5º, caput, parte inicial da Constituição Federal.

A impessoalidade torna defeso a administração infligir qualquer privilégio, também, por força do artigo 37, caput, que reza que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Veja-se a leitura dada por **Hely Lopes Meirelles** à impessoalidade: "O princípio da impessoalidade, referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal."

A seu turno, Celso Antônio Bandeira de Mello estipula o caráter autônomo do princípio, caracterizando-o como sendo nada mais que o princípio da igualdade ou da isonomia, verbis: "Nele se traduz a idéia de que Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimenotas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.

O Princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia (...)." No pensar do abalizado administrativista, **Celso Antônio Bandeira de Melo**, o princípio constitucional da impessoalidade aplicado à administração pública deve aliar-se ao princípio da igualdade, tendo como premissa inafastável, o interesse público. O postulado principiológico deve ser compreendido a partir de premissas de precedência incondicionada ou condicionada.

Neste caso, um princípio deve anteceder o outro, quando consideradas algumas condições dessa precedência, quantificado-as

Handwritten signature

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

segundo as circunstâncias e suas conseqüências jurídicas, de tal sorte que não deixem de refletir os valores sociais, e ainda, encontrando-se adstrita à finalidade para a qual determinada norma será editada.

Nessa ordem, não vejo óbice ao fomento ao desporto amador ou profissional, como opção político-legislativa do município, observado o princípio da impessoalidade quando da edição do regramento, além de nele estabelecer critérios objetivos de concessão, planos de aplicação dos recursos e, prestação de contas.

Assim, no caso de desporto profissional, como ora suscitado pelo consulente, além da observância à Carta Federal e Estadual, para o seu fomento é imperativo ser observada às normas insertas na Lei Federal n.º 9.615/98, alterada pelas Leis 9.981/00, 10.264/01 e 10.672/03; Deverá ainda ser observado o art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal para a destinação de recursos a pessoas físicas ou jurídicas, autorizando-se através de lei específica, além de atender às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e previsão na Lei Orçamentária Anual ou, em seus créditos adicionais, dentro dos ditames da Lei Federal n. 4.320/64, relativamente à forma contábil e orçamentária, e à observância de compatibilidade das atividades desenvolvidas pelos entes beneficiados, além da necessidade de apresentação das respectivas prestações de contas.

*Assim, por todo o exposto, **VOTO** no sentido de que seja conhecida a presente consulta, para, no mérito, respondê-la nos termos alinhavados.*

O que se extrai, da posição estabelecida no TCE-ES, ainda que por maioria do seu Colegiado, tende a assentar uma ampliação ou amplificação da autonomia de regulamentação do ente municipal, a despeito, com a devida vênia, de não estar a mesma expressamente estabelecida aos municípios, em matéria de desporto, na forma da Constituição Federal, a qual estabelece a competência privativa da União e, supletiva ou complementar, dos Estados e Distrito Federal.

*Ainda no aprofundamento de pesquisa, destacamos o entendimento estabelecido pelo **Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas**, o qual compreendeu, conforme parecer do Exmo. Procurador-Geral RAFAEL RODRIGUES DE ALCÂNTARA, que somente poderiam receber subvenções sociais, as entidades desportivas que não tivessem fins lucrativos e, ainda, a partir de expressa lei específica autorizativa.*

A posição do Parquet de Contas Alagoano, que adere a linha de entendimento já firmado pelos Tribunais de Contas dos Estados de Santa Catarina e São Paulo quanto às concessões de subvenções sociais, emerge em consulta formulada pelo município de Penedo, onde se fez estabelecer entendimento de que o poder público só poderá repassar subvenções sociais a entidades de desporto não profissionais e sem fins lucrativos, e mediante autorização por lei específica e previsão orçamentária, sem prejuízo da observância de outros requisitos legais atinentes ao beneficiário do repasse de recursos públicos, ao que destaca:

maria lucia

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

“Ela tem que ter sido fundada em ano anterior e organizada até o ano de elaboração da Lei de Orçamento; não deve constituir patrimônio do indivíduo; tem que dispor de patrimônio ou renda regular; comprovar seu regular funcionamento e a regularidade de mandato de sua diretoria; ter regularidade fiscal, jurídica e trabalhista comprovadas; e ter prestado contas da aplicação de subvenção ou auxílio anteriormente recebido sem vícios insanáveis.

Essas são algumas das exigências. No caso de Penedo, a própria Lei Orgânica faculta ao município a concessão de subvenções a entidades assistenciais privadas, desde que elas sejam declaradas, por lei municipal, como sendo de utilidade pública. A Lei Orgânica também prevê o fomento às práticas esportivas formais e não formais, estabelecidas na Constituição Federal.

De acordo com a Lei 4.320/1964, que dispõe sobre orçamento dos entes federativos, a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica. Apenas pode ser considerado assistência educacional o desporto não profissional, uma vez que o profissional tem a finalidade de obtenção de lucros”.

Ademais, repita-se, na busca incessante de se estabelecer uma base sólida e contextualizada da análise do caso em tese, porém dentro do cenário Estadual, há de se destacar que os clubes profissionais de futebol possuem, dentre outras fontes de apoio financeiro, aqueles trazidos pelas parcerias mantidas com o Governo do Estado, via FUNTEPA e BANPARÁ, com a intervenção ou intermediação da Federação Paraense de Futebol.

Conforme levantamentos realizados, no âmbito do Estado e, ao que se compreende, dentro dos autorizativos constitucional e legal atinentes ao citado ente federativo, identificamos duas formas de repasse de recursos, destacadamente, pelos direitos de transmissão e direito de imagem, relacionados ao Campeonato Paraense (via FUNTEPA) e, ainda, de patrocínio do mesmo campeonato, realizado pelo BANPARÁ.

Cumpre-nos destacar, em análise aos instrumentos firmados entre o BANPARÁ e a FUNTEPA com a Federação Paraense de Futebol, que a despeito do aproveitamento publicitário do referido Banco, fez-se impor, em atenção aos fins sociais do esporte e da destinação de receitas públicas, a fixação de nominadas “cláusulas sociais”, impositivas aos clubes/times que se beneficiem de tais repasses, a exemplo de:

- a) Contratação de pessoas com deficiência;*
- b) Atendimento e treinamento desportivo de pelo menos 11 (onze) adolescentes, por equipe, selecionados em programa do Governo Estadual (PARAPAZ), com as mesmas condições dispensadas aos atletas profissionais; e*

[Assinatura manuscrita]

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

- c) *Participação obrigatória dos atletas profissionais em campanhas de doação de sangue, promovidas pelo Governo do Estado.*

Desta forma, a despeito da responsabilidade primeira dos clubes/times de futebol profissional, na capacitação de recursos junto à iniciativa privada, autorizada e prevista pela legislação federal de regência, há de se compreender que tal segmento desportivo profissional no Estado do Pará, já se vê contemplado com o ingresso de receitas públicas, tal como referido.

Ressalte-se, ainda no âmbito do Estado do Pará e, por conseguinte, do aludido Campeonato Paraense de Futebol, que o Regulamento editado e aprovado pela Federação Paraense de Futebol, aporta em seu art. 17, disposição com relevância ao caso sob análise, notadamente ao quesito 02, da consulta, que questiona da possibilidade de aplicação de recursos municipais transferidos, via convênio, para custeio de passagens, hospedagem e alimentação dos jogadores.

Para compreensão, transcrevemos o art. 17, do Regulamento do Campeonato Paraense de Futebol, in verbis:

Art. 17. *As despesas com transporte, hospedagem e alimentação serão de responsabilidade dos clubes, caso não haja patrocínio.*

Ora, existindo patrocínio, tal como acima informado, não há que se falar em repasses municipais destinados à mesma finalidade para a qual já se prestariam os recursos de patrocínio do Estado do Pará, via BANPARA ou qualquer outro patrocínio privado que se possa estabelecer.

Na linha do que foi assentado e, por conseguinte, sem prejuízo do entendimento de indispensável observância das limitações estabelecidas no âmbito estadual, para o financiamento do desporto profissional pelo erário dos municípios, caso haja adesão à tese de autonomia ampla dos mesmos em regulamentar a transferência de recursos neste segmento, a exemplo do que entendeu o TCE-ES, alguns pontos mínimos e convergentes, devem ser preservados, dentre os quais:

I. *Demonstração de priorização e atendimento ao fomento do desporto educacional, conforme imperativo constitucional e observadas as competências e possibilidades financeiras do ente municipal.*

II. *Demonstração do fomento sequencial do esporte amador (não profissional), como ferramenta de desenvolvimento de ações sociais que alcancem, de maneira mais significativa, os municípios, dado o inescusável papel do esporte, na formação e desenvolvimento de crianças e jovens, inclusive como ferramenta pública de distanciamento daqueles de situação de risco social (criminalidade e uso de drogas).*

III. *Adequação e observância, pela municipalidade, dos comandos constitucionais e legais, aportados à matéria, em especial, no tocante a diferenciação de fomento entre o desporto profissional e não profissional;*

Handwritten signature in blue ink.

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

IV. Expressa previsão legal, no âmbito municipal, que autorize e estabeleça critérios objetivos e impessoais, sob os quais, repita-se, deve se manter aderência e adequação às previsões e limitações impostas pela Constituição Federal e Estadual;

V. Fixação de contraprestação social, que alcance a integração de crianças e jovens no esporte, para além de outras medidas, a exemplo daquelas trazidas no âmbito Estadual.

VI. Estabelecimento de ajuste formalizado com o respectivo Plano de Trabalho e as obrigações inerentes a forma de aplicação dos recursos, de atendimento das contrapartidas sociais e, ainda, de regramento acerca da respectiva prestação de contas.

VII. Impossibilidade de transferências, sob a forma de subvenção social, a pessoas jurídicas de direito privado, que prevejam em seus estatutos e/ou contratos sociais, fins lucrativos e/ou remuneração de dirigentes.

VIII. Vedação da utilização dos recursos públicos repassados, na remuneração de atletas profissionais, a qual se estabelece à luz da vedação contida no §2º, do art. 2º, da Lei Federal n.º 11.438/2006¹⁷, que dispõe sobre os incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo.
IX. Previsão legal nas leis orçamentárias e financeiras do ente municipal, contemplando tais subvenções, sem prejuízo do atendimento das regras estabelecidas junto à Lei Federal n.º 4.320/1964 e LC n.º 101/2000.

IV - DA REPERCUSSÃO GERAL:

Conforme detalhamentos e informações que compõem a presente manifestação, entendemos e, assim, recomendamos a incidência de repercussão geral, junto a decisão que venha a ser fixada por este Colendo Plenário, quando compreendemos que as situações de substituição de Prefeitos por Presidentes de Câmara e/ou a designação de vereadores para atuar como Secretários Municipais, fazem parte do cotidiano dos 144 (cento e quarenta e quatro) municípios do Estado do Pará.

A compreensão do instituto da repercussão geral, junto às decisões jurisdicionais, está atrelada, no âmbito do Poder Judiciário, às decisões proferidas

¹⁷ Art. 2º. Os projetos desportivos e paradesportivos, em cujo favor serão captados e direcionados os recursos oriundos dos incentivos previstos nesta Lei, atenderão a pelo menos uma das seguintes manifestações, nos termos e condições definidas em regulamento:

I - desporto educacional;

II - desporto de participação;

III - desporto de rendimento.

§1º. Poderão receber os recursos oriundos dos incentivos previstos nesta Lei os projetos desportivos destinados a promover a inclusão social por meio do esporte, preferencialmente em comunidades de vulnerabilidade social.

§2º. É vedada a utilização dos recursos oriundos dos incentivos previstos nesta Lei para o pagamento de remuneração de atletas profissionais, nos termos da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, em qualquer modalidade desportiva.

Handwritten signature

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

pelo C. STF, em apreciação de autos de Recurso Extraordinário, à luz do que prevê o art. 1.035 e §1º, do CPC, traçando delimitação de seu alcance, aos casos em que houver a existência de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.

Neste sentido, corrobora a doutrina a seguir transcrita:

“Repercussão geral, nos termos legais, é relevância + transcendência. Ou seja, a questão debatida deve ser relevante do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico (basta um), além de transcender o interesse subjetivo das partes do caso em concreto”.¹⁸

“Impõe-se que a questão debatida, além de se ensartar como de relevante importe econômico, social, político ou jurídico, ultrapasse o âmbito de interesse das partes. Vale dizer: tem de ser transcendente. Também aqui o legislador infraconstitucional alça mão de linguagem propositalmente vaga, consentindo ao Supremo Tribunal Federal a aferição da transcendência da questão debatida a partir do caso concreto. A transcendência da controvérsia constitucional levada ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal pode ser caracterizada tanto em uma perspectiva qualitativa como quantitativa. Na primeira, sobreleva para individualização da transcendência o importe da questão debatida para a sistematização e desenvolvimento do direito; na segunda, o número de pessoas susceptíveis de alcance, atual ou futuro, pela decisão daquela questão pelo Supremo e, bem assim, a natureza do direito posto em causa (notadamente, coletivo ou difuso)”.¹⁹

*Pela inequívoca repercussão jurídica e econômica da matéria sob análise, junto a totalidade de nossos jurisdicionados, assentamos orientação propositiva pelo estabelecimento da aludida repercussão geral junto aos presentes autos, a qual se estabelece, sob a modalidade de **PREJULGADO**, conforme disciplina do art. 241, do RITCMPA²⁰ (Ato 23), objetivando, por fim, a ampla divulgação e orientação aos respectivos Chefes dos Poderes Legislativo e Executivo Municipais no Pará.*

V – CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Diante do acima exposto, em resposta aos quesitos formulados pela

¹⁸ RIBEIRO, Flávia Pereira. Conceito e análise da repercussão geral. In: <https://flaviaribeiro2.jusbrasil.com.br/artigos/121816449/conceito-e-analise-da-repercussao-geral>

¹⁹ MARINONI, Luiz Guilherme e MITIDIERO, Daniel. Repercussão geral no recurso extraordinário, 2. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. P. 37/38.

²⁰ Art. 241. As decisões unânimes tomadas pelo Plenário em relação às consultas terão caráter normativo, após sua publicação no Diário Oficial Eletrônico do TCM-PA, constituindo Prejulgado de Tese e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação, mas não constituem, porém, prejulgamento de fato ou caso concreto.

§ 1º. Entende-se por prejulgado de tese o pronunciamento de natureza interpretativa de fato ou direito em tese, com o objetivo de uniformizar a jurisprudência referente às consultas.

§ 2º. Cabe à Secretaria-Geral consolidar os entendimentos do Tribunal Pleno exarados em processos de consulta.

Handwritten signature

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

municipalidade consulente, compreendemos pela impossibilidade de formalização de convênio, entre município e clube de futebol profissional, restando, assim, prejudicados os demais quesitos consultivos.

Traçadas tais considerações e por todo o aqui exposto, encaminhamos a manifestação preliminar, desta Diretoria Jurídica, para a competente e necessária apreciação desta Conselheira-Relatora, ressaltando, por necessário, o caráter opinativo e não vinculativo, do posicionamento firmado, pelo que, permanecemos a vossa disposição para qualquer esclarecimento adicional que entenda necessário.

Assim, considerando o atendimento das formalidades regimentais para seu processamento e a preliminar instrução, através da Diretoria Jurídica, deste TCM-PA, procedi com a apreciação da matéria, na forma do presente relatório e voto que submeto à consideração deste Colendo Plenário, o qual recebeu prévia distribuição aos Gabinetes dos Ilustres Conselheiros, com o escopo de conhecimento antecipado e aprofundamento sobre o tema submetido.

É o relatório.

VOTO

PRELIMINARMENTE, cumpre analisar da regularidade da presente **Consulta**, a qual se confirma, dado atendimento das formalidades insculpidas no **artigo 1º, inciso XVI, da LC n.º 109/2016 c/c art. 231 e seguintes, do RITCM-PA (Ato 23)**, conforme análise preliminar estabelecida pela DIJUR, devidamente transcrita em relatório, notadamente quando assentadas à legitimidade do Consulente e à subsistência de temática vinculada às competências fiscalizatórias do TCM-PA.

Ademais, ainda que pautada em caso concreto, evidenciado junto ao município de Bom Jesus do Tocantins, compreendo da pertinência temática e relevância da esperada orientação que se fará fixar, sob a forma de tese, a partir da presente consulta, aos demais entes jurisdicionados desta Corte de Contas.

Ynysfina

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

Sob tal aspecto, revela-se que, conforme documentação carreada pela Consulente, os questionamentos ou quesitos consultivos formulados, fazem-se vincular a caso concreto, quando expressamente reporta e vincula a matéria, a pretensão de transferências de recursos públicos municipais à **Associação "Gavião Kyukateje Futebol Clube"**, razão pela qual, com base no permissivo contido no **art. 233, §2º, do RITCMPA (Ato 23)**, passo a apreciação da consulta, sob a forma de tese, não constituindo-se, portanto, prejulgamento do fato ou do caso concreto.

NO MÉRITO, verificado o detalhamento e específico cotejamento da matéria com as previsões legais vigentes, diligentemente consignadas por nossa **Diretoria Jurídica**, nos termos do **Parecer n.º 053/2021/DIJUR/TCM-PA**, sob o qual estabeleço integral aderência e adoto, por conseguinte, como fundamento decisório, tal como transcrito, cumpra-me, apenas com fins didáticos e de fomento ao debate, traçar algumas breves ponderações e sintetização do posicionamento que adoto e submeto aos meus pares.

Para tanto, extraíndo-se o fundo do direito invocado, com vistas a estabelecer análise sob a forma de tese, cumpra-me assentar que a Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Tocantins (Consulente), suscita questionamentos quanto à licitude da formalização de convênio para repasse de valores destinados à entidade esportiva profissional, constituída sob a forma de pessoa jurídica de direito privado, objetivando fomentar sua participação em campeonatos profissionais de nível estadual e nacional.

De maneira complementar e, ainda, sendo estabelecida a possibilidade legal de tais repasses, a municipalidade traça quesitos quanto à destinação/aplicação destes recursos, a exemplo do custeio com passagens (transporte), hospedagens, alimentação, aquisição de equipamentos e remuneração de equipe técnica e atletas.

Trilhando o aprofundamento do necessário, a instrução consignada aos autos reporta, inicialmente do advento e atualização do **Marco Regulatório das**

Handwritten signature

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

Organizações da Sociedade Civil – MROSC, a partir da aprovação e sanção da **Lei Federal n.º 14.026/2020**, a partir da qual se viu superada a possibilidade de celebração dos nominados “convênios” entre a Administração Pública e entidades privadas.

Neste sentido, convoca e remete ao específico precedente de nosso Colegiado, acerca da análise da temática “subvenções sociais e demais repasses de recursos públicos às entidades privadas”, que se fez instituir a partir da aprovação da **Resolução n.º 12.757/2016 (Processo n.º 201609018-00)**, sob minha Relatoria, cujos termos foram parcialmente transcritos pelo Parecer DIJUR, constante do relatório, ao que replico, tão somente a ementa, *in verbis*:

CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS. EXERCÍCIO DE 2016. POSSIBILIDADE, DE PARCERIAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, EM REGIME DE MÚTUA COOPERAÇÃO, PARA A CONSECUÇÃO DE FINALIDADES DE INTERESSE PÚBLICO E RECÍPROCO. RELAÇÃO DE FOMENTO, COLABORAÇÃO E COOPERAÇÃO. LEI Nº 13.019/2015. PLANEJAMENTO, CAPACIDADE OPERACIONAL E CAPACITAÇÃO DE PESSOAL. OBRIGATORIEDADE DE REALIZAR CHAMAMENTO PÚBLICO. TRANSPARÊNCIA ATIVA, AÇÕES DE COMUNICAÇÃO, DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMAS DE FORMAÇÃO E CRIAÇÃO DE INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL PRÓPRIAS PARA O DEBATE SOBRE FOMENTO E COLABORAÇÃO COM AS ORGANIZAÇÕES DE SOCIEDADE CIVIL. SEGURANÇA JURÍDICA AO TERCEIRO SETOR.

A partir deste precedente consultivo e, sobretudo, dos fundamentos consignados à luz da legislação federal de regência, poder-se-ia afirmar, simplesmente, considerando o primeiro quesito consultivo formulado pela municipalidade, que é vedada a celebração de convênio entre a Administração Pública e entidade privada, para fins de fomento ao esporte profissional.

Tal resposta, contudo, entendo que não estabelece a melhor orientação ao ente jurisdicionado, no que reitero minha adesão aos elementos e aprofundamentos assentados pela DIJUR, por ocasião da instrução dos presentes autos.

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

Nesta linha de entendimento, cumpre-me igualmente estabelecer as premissas constitucionais e legais incidentes à matéria, com foco no que se preceitua no âmbito do Estado do Pará, tal como transcrevo:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

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

(...)

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;

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ

Art. 18. Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre:

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

Art. 288. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados os preceitos do artigo 217 da Constituição Federal e mais os seguintes:

I - incentivo ao desporto escolar, ao lazer e às atividades desportivas comunitárias, definindo, através do seu órgão competente, normas disciplinadoras para sua organização e funcionamento;

II - o desporto escolar se desenvolverá a partir da educação física curricular, com matrícula obrigatória, em todos os estabelecimentos de ensino do Estado, contribuindo, na formação do educando, para o exercício da cidadania;

IV - a distribuição e repasse dos recursos públicos estaduais às entidades e associações desportivas far-se-ão com base em critério estabelecido em lei, que levará em conta o número de atletas assim organizados;

V - o esporte terá seu planejamento, normatização e fiscalização, com concentração de recursos, coordenados por um único órgão estadual, o qual terá sob sua responsabilidade a construção e

Handwritten signature

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

conservações de instalações desportiva comunitárias para a prática do desporto;

VI - *garantir às pessoas portadoras de deficiência as condições à prática de educação física, de esporte e lazer.*

LEI FEDERAL N.º 9.615, DE 24 DE MARÇO DE 1998

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 de desporto, observado o disposto nesta Lei e, no que couber, na legislação do respectivo Estado.*

LEI ESTADUAL N.º 6.093, DE 3 DE DEZEMBRO DE 1997.

**CAPÍTULO VI
DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DO DESPORTO**

Art. 24. *Os municípios constituirão seus próprios sistemas, respeitadas a legislação federal, onde couber, e as normas estabelecidas nesta Lei:*

I – realizar estudos e planejar o desenvolvimento do desporto no Estado;

II – prestar cooperação técnica e assistência financeira a projetos e atividades relacionados com o desporto não-profissional;

III - apoiar e prestar cooperação à política estadual de esporte e lazer, gerenciada pela Secretaria Executiva de Esporte e Lazer.

**CAPÍTULO XIII
DOS RECURSOS PARA O DESPORTO**

Art. 55. *Os recursos necessários à execução política estadual de desporto serão assegurados em programas de trabalhos específicos constantes dos orçamentos da União, do Estado e dos Municípios, além dos provenientes de:*

I - fundos desportivos;

II - doações, patrocínios e legados;

III - incentivos fiscais previstos em lei estadual;

Handwritten signature

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

IV - outras fontes.

Art. 56. Fica criado o Fundo Estadual de Esporte e Lazer - FEEL, gerido pela Secretaria Executiva de Esporte e Lazer, com a finalidade de dar apoio financeiro aos programas e projetos constantes da política estadual de esporte e lazer. **Parágrafo único** - Passarão a integrar os recursos do Fundo:

I - as receitas advindas da utilização do patrimônio administrado pela Secretaria Executiva de Esporte e Lazer;

II - os recursos previstos no § 3º do art. 6º da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998;

III - doações, patrocínios, contribuições e legados;

IV - transferências provenientes de entidades públicas;

V - dotações definidas na Lei Orçamentária;

VI - recursos advindos de convênios;

VII - aplicações financeiras de seus recursos;

VIII - todo e qualquer repasse financeiro destinado ao esporte e lazer.

Revela-se, portanto, a partir das disposições estabelecidas pelas Constituições Federal e Estadual, bem como pela legislação estadual referida, que subsiste alguma autonomia aos municípios paraenses para dispor acerca do Sistema Municipal de Desporto, tal como estabelecido pelo art. 24, da Lei Estadual n.º 6.093/1997 c/c parágrafo único, do art. 25, da Lei Federal n.º 9.615/1998.

Neste sentido, compreendo que a disciplina legislativa estadual, sob a qual está submetido o ente municipal, ora consulente, **delimita a prestação de cooperação técnica e de assistência financeira para projetos e atividades relacionadas ao desporto "não profissional"**.

Assim, exige-se estabelecer a definição de prática desportiva "não profissional", a qual consta da Lei Estadual n.º 6.093/1997, da qual extraio:

[Assinatura manuscrita]

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

CAPÍTULO III
DA CONCEITUAÇÃO E DAS FINALIDADES DO DESPORTO

Art. 3º. *O desporto, como atividade física e intelectual, pode apresentar nas seguintes manifestações:*

I - *desporto educacional, através dos sistemas de ensino e formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral e a formação para a cidadania e o lazer;*

II - *desporto de participação, de modo voluntário, compreendendo as modalidades desportivas praticadas com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, na promoção da saúde e da educação e na preservação do meio ambiente;*

III - *desporto de rendimento, praticado segundo normas e regras nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados e integrar pessoas e comunidades do País e estas com outras nações.*

Parágrafo único. *Desporto de rendimento pode ser organizado e praticado:*

I - *de modo profissional, caracterizado por remuneração pactuada por contrato de trabalho os demais formas contratuais pertinentes;*

II - *de modo não profissional, compreendendo o desporto:*

a) *semi-profissional, expresso pela existência de incentivos materiais que não caracterizam derivada de contrato de trabalho;*

b) *amador, identificado pela inexistência de qualquer forma de remuneração ou incentivos materiais.*

Desta forma, entendo por delimitada a possibilidade de fomento municipal à prática desportiva, para além da preconizada e exigida no âmbito educacional, junto àquela fixada ao desporto de alto rendimento não profissional, o qual abarca as classificações "semi-profissional" e "amadora", tal como transcrito.

Retomando ao específico caso do município consulente, evidenciou-se a existência de disciplina legal pelo mesmo, notadamente junto ao art. 164, da Lei Orgânica de Bom Jesus do Tocantins, que replico:

[Assinatura]

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

Art. 164. *É dever do Município fomentar práticas desportivas, como direito de cada um, observados:*

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

II - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não profissional ou amador;

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

Registra-se, assim, que a despeito das diretrizes fixadas pela Lei Estadual de regência, a Lei Orgânica Municipal estabelece previsão de destinação de recursos públicos, em casos específicos e não enumerados pela sobredita lei, para o desporto de alto rendimento, o qual pode ser profissional ou não profissional (amador), ao que a lei municipal, exige tratamento diferenciado, novamente, sem precisar qual seria tal diferenciação oponível, em cada caso.

Apesar de tal circunstância, não se pode afastar que a competência legislativa municipal é residual, conforme inflexão das disposições constitucionais e legais transcritas, ao que se exige a adequação as premissas e balizas editadas no âmbito da União e do Estado.

Tal adequação impõe compreender que resta claramente vedado aos municípios, dentro do qual se insere o Consulente, o pretendido fomento de clube de futebol profissional, no qual não se evidencia a prática desportiva "não profissional", seja ela dentre as classificações "semi-profissional" ou "amadora", definidas pela Legislação Estadual de regência.

Sem olvidar do entendimento quanto à indispensável observância das limitações estabelecidas no âmbito estadual, para o financiamento do desporto profissional pelo erário dos municípios, entende-se que alguns pontos mínimos devem ser preservados e atendidos, por ocasião do fomento de práticas desportivas diversas daquelas exigíveis no

Travessa Magno de Araújo, 474, Telégrafo, Belém, PA, CEP: 66.113-55
(91) 3210-7500 - www.tcm.pa.gov.br

[Assinatura manuscrita]

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

campo educacional, conforme salientado no Parecer da DIJUR, que transcrevo:

I. *Demonstração de priorização e atendimento ao fomento do desporto educacional, conforme imperativo constitucional e observadas as competências e possibilidades financeiras do ente municipal;*

II. *Demonstração do fomento sequencial do esporte amador (não profissional), como ferramenta de desenvolvimento de ações sociais que alcancem, de maneira mais significativa, os munícipes, dado o inescusável papel do esporte, na formação e desenvolvimento de crianças e jovens, inclusive como ferramenta pública de distanciamento daqueles de situação de risco social (criminalidade e uso de drogas);*

III. *Adequação e observância, pela municipalidade, dos comandos constitucionais e legais, aportados à matéria, em especial, no tocante a diferenciação de fomento entre o desporto profissional e não profissional;*

IV. *Expressa previsão legal, no âmbito municipal, que autorize e estabelece critérios objetivos e impessoais, sob os quais, repita-se, deve se manter aderência e adequação às previsões e limitações impostas pela Constituição Federal e Estadual;*

V. *Fixação de contraprestação social, que alcance a integração de crianças e jovens no esporte, para além de outras medidas, a exemplo daquelas trazidas no âmbito Estadual;*

VI. *Estabelecimento de ajuste formalizado com o respectivo Plano de Trabalho e as obrigações inerentes a forma de aplicação dos recursos, de atendimento das contrapartidas sociais e, ainda, de regramento acerca da respectiva prestação de contas;*

VII. *Impossibilidade de transferências, sob a forma de subvenção social, a pessoas jurídicas de direito privado, que prevejam em seus estatutos e/ou contratos sociais, fins lucrativos e/ou remuneração de dirigentes;*

VIII. *Vedação da utilização dos recursos públicos repassados, na remuneração de atletas profissionais, a qual se estabelece à luz da vedação contida no §2º, do art. 2º, da Lei Federal n.º 11.438/2006²¹, que dispõe sobre os incentivos e*

²¹ **Art. 2º.** Os projetos desportivos e paradesportivos, em cujo favor serão captados e direcionados os recursos oriundos dos incentivos previstos nesta Lei, atenderão a pelo menos uma das seguintes manifestações, nos termos e condições definidas em regulamento:

I - desporto educacional;

II - desporto de participação;

III - desporto de rendimento.

§1º. Poderão receber os recursos oriundos dos incentivos previstos nesta Lei os projetos desportivos destinados a promover a inclusão social por meio do esporte, preferencialmente em comunidades de vulnerabilidade social.

Handwritten signature

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo;

IX. *Previsão legal nas leis orçamentárias e financeiras do ente municipal, contemplando tais subvenções, sem prejuízo do atendimento das regras estabelecidas junto à Lei Federal n.º 4.320/1964 e LC n.º 101/2000."*

Tais linhas de compreensão, entendimento, alcance e restrições, amoldam-se e agregam a majoritária jurisprudência colecionada aos autos, pela DIJUR, destacadamente junto aos **TCE-SP²², TCM-BA²³, TCE-RS²⁴, TCE-SC²⁵, TCE-PR²⁶ e TCE-PE²⁷.**

Ademais, entendo pela necessidade de se ver estabelecer a devida repercussão geral da resposta à consulta formulada, a todos os Municípios e Poderes Municipais, objetivando-se, a partir do entendimento uniforme e unânime deste Colegiado, quanto aos termos e fundamentos da presente consulta, em virtude da possibilidade de situações ou dúvidas análogas, apresento a vertente resposta, ao Colendo Plenário, sob a forma de Prejulgado de Tese, conforme disciplina do **art. 241, do RITCMPA²⁸ (Ato 23).**

Assim, propondo, por fim, a fixação da ementa ao ato decisório, tal como segue:

EMENTA: CONSULTA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SUBVENÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

§2º. É vedada a utilização dos recursos oriundos dos incentivos previstos nesta Lei para o pagamento de remuneração de atletas profissionais, nos termos da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, em qualquer modalidade desportiva.

²² TCE-SP - Processo nº 042361/029/08 e 23331/026/09

²³ TCM-BA - Processo nº 13031-13.

²⁴ TCE-RS - Processo nº 33830200076.

²⁵ TCE-SC - Processo nº CON-05/04035169

²⁶ TCE-PR - Acórdão nº 980/17 - Pleno.

²⁷ TCE-PE - Processo nº 0702388-1.

²⁸ **Art. 241.** As decisões unânimes tomadas pelo Plenário em relação às consultas terão caráter normativo, após sua publicação no Diário Oficial Eletrônico do TCMPA, constituindo Prejulgado de Tese e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação, mas não constituem, porém, prejulgamento de fato ou caso concreto.

§ 1º. Entende-se por prejulgado de tese o pronunciamento de natureza interpretativa de fato ou direito em tese, com o objetivo de uniformizar a jurisprudência referente às consultas.

§ 2º. Cabe à Secretaria-Geral consolidar os entendimentos do Tribunal Pleno exarados em processos de consulta.

Travessa Magno de Araújo, 474, Telégrafo, Belém, PA, CEP: 66.113-55

(91) 3210-7500 - www.tcm.pa.gov.br

Handwritten signature

RESOLUÇÃO N.º 15.718/2021

**AO DESPORTO PROFISSIONAL (ALTO RENDIMENTO).
IMPOSSIBILIDADE DA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO EN-
TRE ENTIDADE PRIVADA DE CUNHO ESPORTIVO PRO-
FISSIONAL E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.
AUTORIZATIVO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO ESTADO
DO PARÁ AO DESPORTO EDUCACIONAL E NÃO PROFIS-
SIONAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 217, DA CF/88; ARTI-
GOS 18 E 188, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO
PARÁ; ART. 25 DA LEI FEDERAL N.º 9.615/1998; ARTI-
GOS 24, 55 E 56 DA LEI ESTADUAL N.º 6.093/1997.
COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL FACULTATIVA
E RESIDUAL QUE DEVE OBSERVAR AS LIMITAÇÕES FI-
XADAS PELAS DISPOSIÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS.**

Esta é a resposta à consulta formulada, que submeto à deliberação do Egrégio
Plenário.

Sala das Sessões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, em **26
de maio de 2021.**

Mara Lúcia B. de Souza
Conselheira **Mara Lúcia**
Relatora

Processo n.º: 202100939-00

Assunto: Consulta