

SECRETARIA DE AÇÃO SOCIAL, ESPORTES E LAZER

Parecer nº 04/99 — Paulo Henrique Spilotros Costa

Lei Pelé — repasse de verbas do Governo Federal — atividade constitucional de fomento às práticas desportivas — diversidade de formas de exercício desta atividade, respeitada a legislação nacional, a proporção de cada município e a possibilidade de restituição — autonomia dos entes da Federação.

Senhor Secretário de Estado de Ação Social, Esportes e Lazer

1 — Trata-se de consulta formulada pela Chefia de Gabinete desta SASEL, acerca da problemática envolvendo a transferência de recursos aos municípios prevista na Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998 (Lei Pelé), e seu decreto regulamentador — Decreto nº 2.574, de 29.04.98.

1.1 — O embaraço foi criado a partir da revogação da Lei nº 8.672/93 (Lei Zico), que previa repasses às Secretarias Estaduais no percentual de 1,5% do adicional de 4,5% dos recursos oriundos dos concursos de prognósticos realizados pela Caixa Econômica Federal, e a nova legislação estabelecer a previsão de um repasse em níveis superiores.

1.2 — No mesmo sentido, não se cogitou, na supra citada lei, do procedimento acerca da destinação a ser efetuada, no montante de 50% sobre o um terço a ser repassado para as Secretarias Estaduais, para os municípios integrantes de cada Estado federado.

2 — Sendo assim, foram elaborados os seguintes questionamentos:

a — Os repasses efetuados em 08.05, 15.05, 15.06 e 17.07, correspondentes aos meses de março, abril, maio e junho de 1998, respectivamente, já integram a sistemática prevista na nova Lei?

b — Em caso afirmativo, por que os valores repassados não refletem a majoração verificada no percentual destinado às Secretarias Estaduais, que representa um incremento de 31,36% sobre o percentual fixado pela Lei nº 8.672/93, agora revogada?

c — a transferência aos municípios é imediata, devendo ocorrer já a partir da data de publicação da Lei (25.03.98), ou deve-se aguardar a retificação no texto do Decreto ou a edição de outra normatização acerca do assunto?

d — ainda com relação à transferência citada no item 3 acima, cabe ressaltar que esta Secretaria já vem aplicando recursos originários da Lei Pelé em vários municípios do Estado, através da realização de projetos, tais como a construção de quadras, distribuição de material esportivo, fomento ao desenvolvimento de ativi-

dades desportivas, dentre outros. Sobre este aspecto, podem esses recursos serem computados para efeito da transferência prevista no artigo 6º, § 3º daquela lei?

3 — Ressalte-se, ainda, que os questionamentos supra mencionados foram objeto de consulta ao INDESP, através dos ofícios nº 435/GAB/SECE/98 (da antiga Secretaria de Cultura e Esportes), e nº 168/GAB/SASEL/99, sem que fossem respondidos até o presente momento.

4 — É o relatório. Passo a opinar.

I — A ATIVIDADE DO DESPORTO EM ÂMBITO CONSTITUCIONAL

5 — A Constituição Federal de 1988, ao cuidar do tema “desporto” trouxe para o seu bojo, de forma inédita, esta atividade predominantemente física que, a princípio, teria o significado de “recreação, divertimento”, mas que, com o correr do tempo, passou a abranger práticas esportivas tanto amadoras como profissionais.

5.1 — Dispõe, portanto, sobre a autonomia imprescindível para a concretização dos objetivos constitucionais, bem como a imperatividade da atividade estatal do fomento público para o desenvolvimento esportivo da população. Neste sentido, veja-se o artigo 217 da Constituição Federal:

“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”.

5.2 — Verifica-se, portanto, que o direito ao desporto é mais um dos direitos conferidos pela Constituição Federal aos membros da sociedade. É dever do Estado — aqui entendido na sua acepção genérica (União, Estados-membros e Municípios) — incrementar tais atividades, seja no âmbito formal (práticas desportivas a partir de regras nacionais e internacionais definidas), ou não formal (atividades esportivas desvinculadas de normas específicas, com o objetivo primordial de promover o desenvolvimento físico da pessoa), profissional (sujeição a contratos formais de trabalho entre o atleta e a entidade de prática desportiva) ou não profissional (em estabelecimentos de ensino e/ou clubes, como atividades de educação física ou de

lazer, ou através de incentivos materiais que não caracterizem remuneração advinda de contrato de trabalho).

II — A LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

6 — Examinado o dever estatal de fomentar o desporto, cumpre analisar a outorga constitucional acerca da possibilidade de legislar sobre o assunto. Sendo assim, o artigo 24 da Lei Magna dispõe que:

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

...

IX — educação, cultura, ensino e **desporto.**”

6.1 — A respeito da norma invocada, vale a transcrição da lição de ÁLVARO MELO FILHO:

“Na anterior Constituição (art. 8º, XVII), a União detinha, com exclusividade, a competência legislativa em matéria desportiva. Na nova Lei Maior a competência deixa de ser privativa da União, outorgando-se também aos Estados e Distrito Federal poder expresso para legislar sobre desportos.

Impõe-se registrar que, em se tratando de legislação concorrente, a competência básica é da União que prevalecerá sobre a dos Estados e do Distrito Federal. Vale dizer, a competência dos Estados e Distrito Federal é *supletiva*, pois, havendo o vazio deixado pela lei federal, poderão eles dispor sobre matéria desportiva. **Se, porém, houver lei federal desportiva, Estados e Distrito Federal legislarão apenas complementarmente quanto aos pormenores e à aplicação das normas gerais e principiológicas federais, adaptando-as às peculiaridades locais**”.

(grifos nossos)

6.2 — Verifica-se, portanto, que o constituinte de 1988 desejou alterar a competência para legislar sobre esportes, dando maior autonomia para Estados-membros, e designando a União para editar somente as normas gerais. O entendimento sobre a possibilidade de os Estados traçarem normas de detalhamento, de acordo com suas peculiaridades, acerca da aplicação das normas gerais de cunho nacional é de suma importância para o deslinde da questão, conforme se verá adiante.

6.3 — Cumprindo a determinação constitucional, a União editou a Lei nº 8.672, de 06 de julho de 1993 — denominada Lei Zico —, de cunho nacional, que instituiu normas gerais sobre desportos, e dava outras providências. Após, regulamentou tal legislação com o Decreto nº 981, de 11 de novembro de 1993.

6.4 — Ocorre que a referida espécie normativa não mais figura no cenário legislativo nacional, visto que foi expressamente revogada pela atual Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998 — chamada Lei Pelé —, que também trata de normas gerais sobre desporto. O Decreto regulamentador da referida lei é o de nº 2.574, de 29 de abril de 1998.

III — AS DIVERSAS FORMAS DE SE EXERCER A ATIVIDADE DE FOMENTO

7 — Estabelecido, portanto, que cabe a todos os entes da Federação o fomento às atividades desportivas, conforme artigo 217 da Constituição Federal, e verificada a legislação nacional que regula a matéria, em suas normas gerais, cumpre examinar as diversas possibilidades de se exercer a atividade estatal do fomento, ou seja, os variados instrumentos de que podem tais entes dispor para concretizar sua atuação.

7.1 — Neste passo, o fomento público na área desportiva deve ser concebido como estímulo ao desenvolvimento desportivo, de modo a garantir melhores condições de vida a todos os integrantes da sociedade, configurando, desta forma, atividade essencial de um Estado moderno.

7.2 — Conceituando a atividade de fomento, leciona DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, *in verbis*:

“Com os elementos dados e seguindo a sistemática adotada, podemos conceituar o fomento público como a atividade administrativa através da qual o Estado ou seus delegados estimulam ou incentivam a iniciativa dos administrados ou de outras entidades, públicas e privadas, para que desempenhem ou estimulem, por seu turno, atividades que a lei haja considerado de interesse público para o desenvolvimento integral e harmonioso da sociedade.” (p. 408)

7.3 — Especificamente sobre dever estatal e constitucional de fomento ao desporto, assim se pronuncia ALVARO MELO FILHO:

“Já o uso da expressão fomento, verdadeira chave de abóbada do *caput* do dispositivo *in examen* não foi aleatório na medida em que, coincidentemente, é o mesmo vocábulo utilizado pela vigente Constituição espanhola (art. 43, § 3º) ao incorporar o desporto no seu texto. A palavra fomento, dentro da terminologia jurídico-administrativa, correspondente à ação de estimular, promover ou proteger uma coisa, ou, de modo mais genérico, a atividade de fomento é a que se encaminha para melhorar o nível espiritual ou material da nação.

...

Desse modo, se o Estado está obrigado, pela Lei Maior, a fomentar as práticas desportivas, nenhuma norma infraconstitucional pode derruir ou

desfazer tal concreção, na medida em que o desporto foi reconhecido como atividade de inigualável utilidade pública e parte integrante e indissociada de um conjunto de elementos voltados para melhorar a qualidade de vida cotidiana dos brasileiros.”

7.4 — Esta atribuição de suprir carências no campo desportivo tem como fim o desenvolvimento harmônico e equilibrado das necessidades, tanto no desporto educacional quanto no de alto rendimento, podendo, para atingir-se tal finalidade, realizar-se nas mais variadas vertentes.

7.5 — Inicialmente, e como forma principal de fomento, deve haver a destinação de recursos públicos, tal como prevê o mandamento constitucional. Existindo recursos, são os mesmos dirigidos ao desporto educacional — aquele principalmente praticado em escolas — e, em casos específicos, ao desporto de alto rendimento. Note-se, entretanto, que a atividade de fomento não quer dizer, necessariamente, destinação de recursos, ou, mais especificamente, mero repasse de dinheiro.

7.6 — O fomento público, ao revés, pode e deve ser exercido por meio de subsídios, isenções tributárias, concretização de projetos, e outras formas, tudo na dependência do melhor interesse público a ser atingido. É a verificação, portanto, do princípio da razoabilidade, que impõe ao administrador a escolha, dentro do bom senso comum, da opção que melhor resguardará o interesse público. Nesta esteira, nem sempre o mero repasse de verbas configura a melhor opção para o ente que provê o fomento.

7.7 — E este é o sentido da própria Lei nº 9.615/98, que consigna, no seu artigo 7º, que os recursos do INDESP deverão possuir, como destino (ou como formas de fomento), o desporto educacional, a capacitação de recursos humanos, a construção, ampliação e recuperação de instalações desportivas, o apoio ao desporto para pessoas portadoras de deficiência etc. O fomento público, portanto, pode ser exercido com vistas a atingir todo o elenco de que trata o supra citado dispositivo legal.

7.8 — No que se refere a um dos questionamentos formulados, então, pode-se afirmar desde já que não há impedimento constitucional ou legal de que o fomento às atividades desportivas possa ser efetuado não só com o repasse de verbas, mas com a realização, por exemplo, de projeto que contemple competições entre pessoas portadoras de deficiência, ampliação de ginásios esportivos, cursos práticos ou teóricos na área esportiva, e tantos outros.

7.9 — Saliente-se, ainda, que, numa interpretação sistemática do texto da referida norma legal, o próprio artigo 6º, estabelecendo quais sejam os recursos do INDESP, destina, nos seus parágrafos 2º e 3º — objeto da consulta — percentual tanto às Secretarias de Esportes dos Estados quanto aos Municípios, de modo que os recursos de fomento serão obrigatoriamente destinados conforme o elenco do artigo 7º da Lei nº 9.615/98.

7.10 — Em síntese, tendo o artigo 6º da Lei Pelé estabelecido quais são os recursos do INDESP, e, nos parágrafos 2º e 3º, disposto sobre o repasse a Estados e Municípios destes recursos, obrigatoriamente os recursos, tanto na utilização pelo INDESP quanto pelas Secretarias de Estado dos demais entes da Federação, deverão observar as diversas formas de destinação destes recursos, previamente estipuladas como normas gerais no artigo 7º da referida lei.

7.11 — Repita-se. O fomento pode ser exercitado tanto pelos Estados-membros como pelos Municípios da forma que melhor atender suas peculiaridades regionais e locais, não se cogitando de restrição de fomento somente para efetuar-se o repasse dos recursos arrecadados na forma da lei. Por oportuno, observe-se que a forma de destinação dos recursos deve ser acertada, previamente, tanto pelo Estado como pelo Município.

7.12 — Em caso de projeto apresentado por entidade particular, e se o numerário envolvido pertencer à cota estabelecida previamente para o município que engloba tal entidade, obrigatoriamente deverá constar o aval da autoridade municipal competente para o referido ajuste, tudo de modo a garantir, aos Municípios, prioridade de atendimento e descentralização na aplicação dos recursos.

7.13 — Contudo, deve haver respeito às normas gerais traçadas pela União, de modo a utilizar os recursos conforme diretrizes constantes do artigo 7º da Lei nº 9.615/98, bem como obedecer-se à proporção de percentuais contida no artigo 6º, § 3º da lei em comento, bem como visualizar-se hipóteses de restituição no caso de não utilização de parte dos recursos, estabelecendo-se, para tanto, as formas de prestação de contas do referido repasse.

IV — A AUTONOMIA DOS ENTES FEDERADOS PARA FOMENTAR A ATIVIDADE DESPORTIVA

8 — Ultrapassada a análise quanto à possibilidade de se fomentar as atividades desportivas em diversos aspectos, o que por si só bastaria para concluir-se pela possibilidade de Estados e Municípios traçarem estratégias próprias, conforme o prefalado princípio da razoabilidade, para atingir-se o objetivo comum, cumpre ressaltar, também, que sendo o Estado Brasileiro uma Federação, detém como característica primordial a autonomia, que se reflete na capacidade de gestão dos negócios sob sua competência, nos limites traçados na Constituição.

8.1 — Sendo assim, e lembrando que de acordo com o texto constitucional, é de competência tanto da União, como dos Estados, Distrito Federal e Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência — art. 23, inc. V —, o que efetivamente engloba as atividades desportivas, não há que se impedir que, no repasse de verbas realizado pela União, o Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, estabeleça, junto ao Município de Petrópolis, projeto que, contrariamente a destinar tão somente o recurso para Administração Municipal, venha através de material esportivo que subsidiará determinada competição ou evento.

8.2 — E mais. Como já dito anteriormente, os Estados-membros detêm competência para legislar, obedecidas as normas gerais exaradas pela União — art. 24, inc. IX.

8.3 — Frise-se: a autonomia outorgada pela Constituição Federal a Estados e Municípios respalda que, ao cumprir o repasse de recursos, sejam estabelecidas diferentes formas de se fomentar a atividade esportiva.

8.4 — Por analogia, e a título de ilustração, tenha-se que foi erigido a princípio constitucional a autonomia das entidades esportivas — inc. I do art. 217 — que, conforme lição de PINTO FERREIRA, detém as seguintes características:

“O princípio constitucional da autonomia das entidades esportivas se apresenta com os seguintes perfis: 1º) poder de auto-regulação de seus destinos; 2º) livre critério na escolha de seus dirigentes mediante processo democrático; 3º) **utilização de recursos e realização direcionada de seus interesses.**”

8.5 — A própria Lei nº 9.615/98, no seu artigo 2º, inc. II, estabelece o princípio da autonomia de pessoas físicas e jurídicas organizarem-se para a prática desportiva, e consagra o princípio da eficiência administrativa — inc. XII — para o estímulo às atividades desportivas.

8.6 — Nesta esteira, partindo do pressuposto de que as próprias entidades de direito privado detêm a autonomia suficiente para assumir e gerir seus recursos na maneira que melhor lhes aprouver, com muito mais força resta comprovada, portanto, a possibilidade de utilização por parte de Estados e Municípios, das verbas da Lei Pelé, diante da autonomia dos entes federados, princípio fundamental numa Federação.

8.7 — Por fim, saliente-se que o próprio INDESP, a fls. 04 do processo adm. nº E-18/001.604/98 (em apenso) afirma, através do seu Diretor de Planejamento, Orçamento e Assuntos Administrativos, que não cabe “qualquer gerência por parte do INDESP no tocante aos procedimentos de repasse das Secretarias aos seus Municípios”.

V — A VIGÊNCIA DA LEI Nº 9.615/98

9 — Por fim, resta o exame da vigência da Lei nº 9.615/98, em confronto com a legislação pretérita.

9.1 — Com efeito, as normas gerais sobre desportos eram reguladas pela Lei nº 8.672/93. Com o advento da nova legislação acerca da matéria, revogada restou a antiga espécie normativa.

9.2 — Aliás, o próprio artigo 96 da Lei nº 9.615/98 faz expressa referência à revogação da supracitada Lei nº 8.672/93 na data da publicação, não se enquadrando sequer em hipóteses, como a contida no artigo 93 da legislação em comento, de *vacatio legis*.

9.3 — Assim, todo e qualquer repasse efetuado após a publicação da Lei Pelé, em 25 de março de 1998, deve obedecer aos moldes traçados por esta, e, se houve incremento de repasse de verbas, como alegado na consulta, desde tal data deveria ter sido verificado.

VI — CONCLUSÃO

Em resumo, e respondendo objetivamente aos quesitos formulados pode-se opinar no sentido de que:

a) os repasses efetuados a partir da edição da Lei nº 9.615/98 devem obediência rigorosa aos seus termos, incluindo-se, aí, os percentuais desenvolvidos, mesmo que tenham sofrido acréscimo;

b) se efetivamente houver a majoração no percentual destinado às Secretarias de Estado, e se a mesma não estiver sendo repassada corretamente conforme os ditames legais, sugere-se a comunicação imediata à entidade repassadora para que seja providenciada, o mais rápido possível, a pertinente retificação, e conseqüente obediência à legislação que regula a matéria;

c) no que se refere à transferência para os Municípios, também segue o que consta na referida Lei Pelé, podendo o Estado, de forma supletiva, adotar, junto com o Município envolvido nos respectivos projetos, a melhor forma de repasse. Não há que se aguardar qualquer normatização federal acerca do assunto, como se pode verificar até pela infrutífera tentativa de obter-se resposta junto ao INDESP, uma vez que esta se insere na autonomia dos entes federados — no caso Estados-membros;

d) como já se disse ao longo deste parecer, o fomento público na área desportiva, não advém, necessariamente, do simples repasse de verbas, podendo ser implementado em diversas formas, tal como preceitua em tons pacíficos a doutrina administrativista, e a própria Lei nº 9.615, em interpretação sistemática dos artigos 6º e 7º, e ainda conforme princípio constitucional da autonomia dos entes federados. A restrição, todavia, é a obediência às normas gerais exaradas, de modo a aplicar-se os recursos na proporção populacional de cada Município, bem como fiscalizar-se a correta destinação das verbas.

Por derradeiro, tratando-se de matéria que aguardava manifestação jurídica desde abril do ano de 1998, e tendo em vista a relevância da interpretação dada ao tema, sugere-se a oitiva, em caráter urgente, da douta Procuradoria-Geral do Estado, de modo a consolidar, de modo definitivo, o entendimento do Estado do Rio de Janeiro.

É o parecer s.m.j.

Paolo Henrique Spilotros Costa
Procurador do Estado
ASJUR/SASEL