

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: UERR – UNIDADE DE EXAME DE RECURSOS REPASSADOS

PROCESSO N° 03178-14

PARECER N° 00608-14 (AP N° 035/14)

EMENTA: CONSULTA. Repasse de recursos municipais, a título de subvenção social, com o fito de promover a *“prática e/ou manutenção de eventos esportivos”*. Necessário atendimento aos requisitos estatuídos na Resolução TCM n° 1121/05 e Lei n° 4320/64.

Trata-se de CONSULTA realizada pelo Sr. MARCELO JOSÉ GUIMARÃES VILLAR, Chefe Substituto da UERR/CCE – UNIDADE DE EXAME DE RECURSOS REPASSADOS, com o fito de que esta Assessoria Jurídica promova a análise da acerca da Legalidade no *“repasse de recursos municipais a entidades civis para a prática e/ou manutenção de eventos esportivos”*, conforme assinala a inicial.

Questiona o nobre missivista, quanto ao tema supracitado:

- 1) o Poder Público Municipal, pode celebrar convênios com entidades civis para a promoção, prática e manutenção das atividades esportivas?
- 2) em caso afirmativo, como essa prestação de contas seria classificada, comum assistência social ou educação?
- 3) qual entendimento aceito por esta Corte Contas acerca da matéria?

Posto o relatório, passemos ao mérito.

Ab initio, cabe asseverar que a Resolução TCM n° 1121/05, norma que *“dispõe sobre a fiscalização, pelo Tribunal de Contas dos Municípios, de recursos repassados pelo Município a entidades civis sem fins lucrativos”*, estabelece nos seus dispositivos iniciais, arts. 1° e 2°, os requisitos indispensáveis para o repasse de recursos municipais a entidades civis:

Art. 1º O repasse de recursos por órgãos ou entidades da administração direta ou indireta municipal a **entidades civis sem fins lucrativos, reconhecida por lei municipal como de utilidade pública, a título de subvenção ou auxílio**, observará o quanto disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Federal nº 4.320/64 e art. 26 da Lei Complementar nº 101/00.

Art. 2º A transferência de recursos a que se refere o artigo anterior dar-se-á **mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres e dependerá de prévio empenho da despesa, devendo a movimentação financeira realizar-se entre instituições bancárias da rede oficial**, ressalvados os casos previstos em lei. (grifos nossos)

Desta forma é imperioso reconhecer que para a consecução do repasse retromencionado, **a título de subvenção ou auxílio**, se faz necessário a presença dos seguintes requisitos extraídos na norma acima consignada:

- a entidade civil não deve visar fins lucrativos, assim como deve ser reconhecida como de utilidade pública, através de lei municipal;
- os recursos repassados realizar-se-ão através de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, dependendo de prévio empenho da despesa, assim como devendo a movimentação financeira realizar-se entre instituições bancárias da rede oficial.

Cumpridos os requisitos acima discriminados, não há ilegalidade, à luz da Resolução TCM nº 1121/05, no repasse de recursos municipais a entidades civis; não oferecendo esta norma quaisquer exceções em face do objetivo aludido na exordial: *“repasse de recursos municipais a entidades civis para a prática e/ou manutenção de eventos esportivos, pagamentos de serviços a arbitragem, despesas com hospedagem de atletas, aquisição de material esportivo, dentre outros”*.

Avançando no plano normativo, anota realçar que a Lei nº 4.320/64 estabelece no art. 16:

Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras 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.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados. (grifo nosso)

Desta forma, o diploma infraconstitucional de Direito Financeiro condiciona o repasse a serviços essenciais de assistência social, médica e **educacional**, e neste caso se pode concluir que o fim “*educacional*” guarda relação direta com a prática do **DESPORTO**, e neste caso as despesas com hospedagem, material esportivo e outros integram o *modus operandi* da prática esportiva.

Cumprir observar ainda que o art. 12 da Lei nº 4.320/64 define o que seria uma “*subvenção social*”, instrumento jurídico citado na inicial:

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de **caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa**; (grifo nosso)

Em que pese o silêncio no referido dispositivo acerca do **caráter educacional das entidades civis**, o art. 16 da Lei nº 4.320/64 contempla tal desiderato, conforme alhures mencionado, incluindo a ausência de finalidade lucrativa como requisito para a realização do repasse, como fora também asseverado pela Resolução TCM nº 1121/05.

Quanto ao **DESPORTO**, o recente Decreto Federal nº 7984/13, que regulamenta a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, esta instituidora de normas gerais sobre desporto, discrimina os elementos da prática desportiva, contemplando suas diversas manifestações, **onde está incluída a prática do “DESPORTO EDUCACIONAL”** :

Art. 2º O desporto brasileiro abrange práticas formais e não formais e tem como base os princípios dispostos no art. 2º da Lei nº 9.615, de 1998.

§ 1º **A prática desportiva formal é regulada por normas nacionais e internacionais e pelas regras de prática desportiva de cada modalidade, aceitas pelas respectivas entidades nacionais de administração do desporto.**

§ 2º A prática desportiva não-formal é caracterizada pela liberdade lúdica de seus praticantes.

Art. 3º O desporto pode ser reconhecido nas seguintes manifestações:

I - **desporto educacional ou esporte-educação**, praticado na educação básica e superior e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a competitividade excessiva 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 - desporto de participação, praticado de modo voluntário, caracterizado pela liberdade lúdica, com a finalidade de contribuir para a integração dos praticantes na plenitude da vida social, a promoção da saúde e da educação, e a preservação do meio ambiente; e

III - desporto de rendimento, praticado segundo as disposições da Lei nº 9.615, de 1998, e das regras de prática desportiva, nacionais e internacionais, com a finalidade de obter resultados de superação ou de performance relacionados aos esportes e de integrar pessoas e comunidades do País e de outras nações.

§ 1º **O desporto educacional** pode constituir-se em:

I - esporte educacional, ou esporte formação, com atividades **em estabelecimentos escolares e não escolares**, referenciado em princípios socioeducativos como inclusão, participação, cooperação, promoção à saúde, co-educação e responsabilidade; e

II - esporte escolar, praticado pelos estudantes com talento esportivo no ambiente escolar, visando à formação cidadã, referenciado nos princípios do desenvolvimento esportivo e do desenvolvimento do espírito esportivo, podendo contribuir para ampliar as potencialidades para a prática do esporte de rendimento e promoção da saúde.

§ 2º **O esporte escolar pode ser praticado em competições, eventos, programas de formação, treinamento, complementação educacional, integração cívica e cidadã, realizados por:**

I - Confederação Brasileira de Desporto Escolar - CBDE, Confederação Brasileira de Desporto Universitário - CBDU, ou entidades vinculadas, e instituições públicas ou privadas que desenvolvem programas educacionais; e

II - **instituições de educação de qualquer nível.**

Art. 4º **O desporto de rendimento pode ser organizado e praticado:**

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

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

Parágrafo único. Consideram-se incentivos materiais, na forma disposta no inciso II do caput, entre outros:

I - benefícios ou auxílios financeiros concedidos a atletas na forma de bolsa de aprendizagem, prevista no § 4º do art. 29 da Lei nº 9.615, de 1998;

II - Bolsa-Atleta, prevista na Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004;

III - bolsa paga a atleta por meio de recursos dos incentivos previstos na Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006, ressalvado o disposto em seu art. 2º, § 2º; e

IV - benefícios ou auxílios financeiros similares previstos em normas editadas pelos demais entes federativos.

Desta forma, conclui-se que não há **ILEGALIDADE** ou até mesmo **ILEGITIMIDADE** no repasse de recursos municipais a entidades civis **sem fins lucrativos**.

Em relação ao imprescindível requisito de que as entidades receptoras de recursos municipais não contemplem nos seus estatutos sociais, **FINS LUCRATIVOS**, esta Assessoria Jurídica, através do Parecer Jurídico nº 02098-13, inclusive da lavra deste parecerista, já se pronunciara pela **ILEGALIDADE de repasse de recursos municipais a entidade civil com fins lucrativos**, nos seguintes termos:

Ab initio, cabe asseverar que os clubes de futebol profissionais são empresas privadas com fins lucrativos e sem fins sociais, inclusive como prevê o art. 3º do Estatuto Social do SERRANO SPORT CLUB, na forma da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, regulamentada pelo Decreto nº 2.574/98, que dispõe:

Art. 26. As atividades relacionadas a competições de atletas profissionais são privativas de:

- I – sociedades civis de fins econômicos;
- II – sociedades comerciais admitidas na legislação em vigor;
- III - entidades de prática desportiva que constituírem sociedade comercial para administração da atividades de que trata este artigo.

Ademais quanto aos clubes de futebol, se apresenta o seguinte cenário desenhado por minucioso parecer exarado pelo Ministério Público Estadual do Rio Grande do Norte em caso semelhante (**divulgação ou fomento aos clubes de futebol ABC, AMÉRICA, ALECRIM e SANTA CRUZ, através de repasse de recursos públicos**):

- as competições esportivas de que participam os clubes de futebol profissionais não se resumem a mera atividade lúdica, sendo organizadas, em caráter privado, por federações e confederações de clubes, mediante o pagamento de ingressos em estádios e concessões onerosas de transmissão de rádio e televisão, visando o lucro e sem qualquer retorno para a coletividade, apenas usufruindo desse espetáculo aquelas pessoas que por ele podem pagar;
- os recursos auferidos pelos clubes e federações de futebol

incorporam-se direta ou indiretamente ao patrimônio de seus sócios proprietários, empregados e jogadores;

- os recursos e interesses públicos são indisponíveis, não sendo facultado aos Gestores Públicos transferi-los a particulares no estrito interesse desses últimos e, ainda, que a discricionariedade administrativa não lhes confere o arbítrio de dispor dos recursos públicos como lhes aprouver, devendo sempre respeitar a Constituição, as leis do País e os Princípios norteadores da Administração Pública;

- não há qualquer demonstração de que o patrocínio a clubes de futebol atenda o interesse da coletividade ou de que a inserção dos dizeres “*Prefeitura do Natal*” ou “*Governo do Rio Grande do Norte*” nos uniformes dos clubes vá trazer qualquer benefício a esses Entes Públicos ou incremento turístico ao Estado;

- fere o Princípio Constitucional da Moralidade repassar recursos públicos a empresas privadas sem qualquer atuação social em detrimento do interesse da coletividade, cujas demandas sociais são muitas e urgentes, especialmente diante do notório desajuste orçamentário e financeiro da Prefeitura do Natal e do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, com salários de servidores atrasados, diversas categorias profissionais em greve e atividades essenciais à população prejudicadas;

Quanto a utilização de recursos públicos para fomento de um clube de futebol, ainda de forma lapidar se manifestara o douto Ministério Público supracitado:

Considerando, também, que não é razoável que seja realizado repasse de verbas públicas a um restrito grupo de pessoas em detrimento de toda a comunidade e sem qualquer benefício desta, quando há evidente necessidade de serem alocados recursos públicos para suprir as deficiências nas áreas de educação, saúde, segurança, saneamento básico, esportes comunitários, lazer, entre outros, em todo o Estado do Rio Grande do Norte e em especial no Município de Natal;

Considerando que facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial dos entes estatais constitui ato de improbidade administrativa, tipificado no art. 10, Inc, I, da Lei nº 8.429/92;

Considerando que o patrocínio a alguns clubes do Estado em detrimento dos demais ofende o Princípio Constitucional da Isonomia e causa desequilíbrio entre as equipes;

Considerando que “*é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observada a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento*” (Art. 217, Inc. II, da Constituição Federal);

Considerando, por outro lado, que o incentivo governamental ao esporte não se apresenta como um fim em si mesmo e sim pelas vantagens que a prática esportiva pode representar, contribuindo para o desenvolvimento integral do indivíduo, para o exercício da cidadania, para a promoção da saúde e da educação e para a

preservação do meio ambiente, vantagens essas inerentes, apenas, ao esporte de educação ou de participação, mas não ao esporte profissional;

Considerando, ainda, que o repasse de recursos públicos a clubes de futebol profissional não se afigura como incentivo ao esporte porque não traz em seu bojo as vantagens anteriormente descritas;

E conclui o *Parquet*:

Por fim, considerando que a Administração Pública de qualquer dos poderes do Estado deve necessariamente obedecer aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do artigo 37 da Constituição da República, e que a violação de tais princípios importa ato de improbidade administrativa, punido na forma da Lei nº 8.429/92;

Resolve RECOMENDAR ao Ilustríssimo Sr. SECRETÁRIO MUNICIPAL DE TURISMO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - SETURDE que anule os processos administrativos nº 051872/2010-28, 051873/2010-72 e 040199/2010-09, cujos beneficiários são o ABC Futebol Clube (R\$ 130.000,00), o AMÉRICA Futebol Clube (R\$ 130.000,00) e o ALECRIM Futebol Clube (R\$ 100.000,00), abstendo-se de repassar recursos públicos a clubes de futebol profissionais sob qualquer forma de contratação ou convênio;

Resolve RECOMENDAR ao Excelentíssimos Senhores SECRETÁRIO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO e CHEFE DO GABINETE CIVIL que anulem qualquer contrato ou convênio de patrocínio, divulgação ou fomento aos clubes ABC, AMÉRICA, ALECRIM e SANTA CRUZ, abstendo-se de repassar recursos públicos a clubes de futebol profissionais sob qualquer forma de contratação ou convênio; (grifos originais)

No presente processo, além das precisas considerações acima descritas, anota realçar que o artigo 25 da Lei de Licitações, disciplinador da inexigibilidade de licitação, pressupõe a inviabilidade de competição, requisito este não demonstrado nos autos pelo ente municipal. Se todavia, contratos de patrocínio encontrassem guarida no art. 25 da Lei de Licitações, dispensando o certame licitatório por inviabilidade de competição, ainda assim seria necessário se constituir processo e a realização de estudos preliminares abrangendo o diagnóstico da necessidade, a definição do objeto e a pesquisa de mercado, formalidades, destinadas a assegurar o fiel cumprimento do interesse público.

Quanto a formalidade acima citada, cumpre ainda resgatar o parecer no MP estadual potiguar:

Considerando a imprescindibilidade de um estudo específico sobre os benefícios advindos do patrocínio a clubes de futebol, que examine, por exemplo, a aceitação ou não da marca no mercado e que compare os benefícios de eventual patrocínio a outros times e/ou seleções brasileiras, a atletas olímpicos e paraolímpicos, e demais possibilidades esportivas, visando à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e em consonância com o princípio constitucional da isonomia e os princípios da legalidade,

impessoalidade e moralidade, ínsitos no art. 3º da Lei nº 8.666/93, o que não foi feito;

Desta forma, entendemos, que não há proteção legal para fomento a clube de futebol pelo município, em face de inexistência de Lei Municipal, do seu não enquadramento às hipóteses previstas no art. 25 da Lei de Licitações, e diante do fato de que a Lei nº 9.615/98, regedora da entidade SERRANO SPORT CLUB, conforme previsão do seu Estatuto Social (fls. 21), contempla em seu art. 26, que: “nas atividades relacionadas a competições de atletas profissionais são privativas: I – sociedades civis de fins econômicos; II – sociedades comerciais admitidas na legislação em vigor; III – entidades de prática desportiva que constituírem sociedade comercial para administração da atividades de que trata este artigo”, não se revestindo a agremiação de futebol citada, portanto, em uma “associação sem fins lucrativos”, o que possibilitaria, por exemplo, o repasse de verbas públicas através de Convênio (e não de um contrato), instrumento normativo autorizador de despesas de natureza subvencional, que não se aplica *in casu*,

Sendo assim se reveste de **IRRAZOABILIDADE** e **ILEGITIMIDADE** a atuação da governo municipal no sentido de abrir seus cofres para manter, ainda que temporariamente, clubes de futebol profissional, não obstante ao fato de que as administrações dessas entidades não podem e não devem sofrer influências da Administração Pública, muito menos receber verbas para manutenção/fomento.

CONCLUSÃO - A síntese possível e necessária

Em consonância com os fatos e fundamentos jurídicos acima expendidos, e em atenção à solicitação da respectiva UNIDADE DE CONTROLE EXTERNO, manifestamo-nos pela **LEGALIDADE** e **LEGITIMIDADE** do repasse de verbas públicas pela administração municipal a entidades civis, **desde que cumpridos os requisitos acima delineados.**

Remeto às considerações superiores.

É o parecer

Em, 04 de abril de 2014.

ALESSANDRO MACEDO

Assessor Jurídico

AJU/TCM