



Parecer jurídico número 124/2025

Ementa: Projeto de Lei – “Critérios Mínimos para o exercício da arbitragem em competições de futebol amador” – **1) Processo Legislativo :1.1) Competência Municipal** para legislar sobre o tema. Arts.24 inciso IX e 30 incisos I e II da C.F.R.B. 1.2) **Vício de Iniciativa. 1.2.1) Posição Jurídica MAJORITARÍSSIMA:** Inconstitucionalidade do art.3º do projeto de lei. Entendimento do STF no sentido de que tal proposta legislativa estaria acrescentando COMPETÊNCIAS a órgãos do Poder Executivo. 1.2.2) **Posição Jurídica MINORITARÍSSIMA/ISOLADA:** Constitucionalidade da proposta legislativa. Proteção à Pessoa Humana e a direitos socialmente relevantes. 1.2.3) **COMPETÊNCIA da C.C.J. para deliberar sobre qual das 02 (duas) posições jurídicas deve ser adotada (art.78 alínea A do Regimento Interno).** **2) Mérito:** Projeto de Lei que densifica a Proteção ao Desporto, a Infância e Juventude e a Pessoa Humana. Consonância com o artigo 78 da Lei Federal 14.597/2023 **3) CONCLUSÃO:** Juízo **positivo** de Constitucionalidade e Legalidade da proposição.

I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 50-L/25, de lavra do ínclito e digníssimo vereador Diego Gouveia da Costa e que conta com a seguinte redação:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre os critérios mínimos para atuação de árbitros em competições de futebol amador (várzea) no âmbito da Estância Turística de São Roque.

Art. 2º Somente poderão atuar como árbitros em competições oficiais ou extraoficiais de futebol amador no município os profissionais que cumprirem os seguintes requisitos:

I – comprovação de curso de formação em arbitragem com carga horária mínima de 40 horas, reconhecido por federação ou entidade esportiva local ou estadual;

II – idade mínima de 18 anos;

III – apresentação de atestado médico anual de aptidão física;

IV – ausência de antecedentes criminais nos últimos 5 (cinco) anos relacionados a crimes contra a pessoa;

V – cadastro da Divisão de Esportes do município.

Art. 3º A Divisão de Esportes do município será responsável por:

I – credenciar e manter atualizado o cadastro de árbitros autorizados a atuar;

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

II – oferecer, em parceria com entidades reconhecidas, cursos de capacitação periódicos;

III – fiscalizar e aplicar advertências ou suspensões em caso de descumprimento desta lei.

Art. 4º Os organizadores de campeonatos amadores no município deverão contratar somente árbitros que cumpram os critérios estabelecidos nesta lei.

Art. 5º O descumprimento desta lei poderá acarretar:

I – multa ao organizador do evento;

II – suspensão do campeonato ou jogo;

III – descredenciamento do árbitro reincidente.

Art. 6º As despesas decorrentes com a execução desta Lei correrão por conta de dotação própria do orçamento vigente, suplementada se necessário.

Art. 7º Esta lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.

Ponto que os autos físicos contendo o PL 44/2025 me foram entregues em mãos para análise jurídica acerca da constitucionalidade e legalidade da proposta legislativa em questão na data de hoje pela servidora da Coordenaria Técnico Legislativa Leticia Carvalho Dell 'Agnolo, sendo certo que NÃO se sabe QUAIS os critérios orientam a distribuição de projetos de lei perante os Procuradores Jurídicos Legislativos desta Casa de Leis.

Assim, não se tem conhecimento acerca da EXISTÊNCIA regras objetivas e impessoais que regulamentem a tramitação dos processos administrativos versando sobre todas as espécies proposituras legislativas, sendo certo que, então, passa-se a análise jurídica do presente projeto de lei.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Inicialmente, deve-se rememorar que dever haver regras legais específicas acerca da distribuição e tramitação entre os setores dessa Casa de Leis em relação a todas as espécies proposituras legislativas, sendo certo que tais regras de distribuição densificam os Princípios da Impessoalidade e da Imparcialidade. Dito isso, nota-se que, enquanto forma de **distribuição do poder político** entre as **distintas unidades SUBNACIONAIS** dotadas de **competência** política e administrativa, o Federalismo tem como suas marcas características a existência de um maior grau de autonomia entre os diversos entes que o compõe.

E no tocante à **Competência do Município** para legislar sobre o tema, tem-se que a própria Constituição Federal inclui dentre as competências administrativas comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios o dever jurídico de "suplementar a legislação federal no que couber " (art.30 incisos I e II da C.F.R.B.).

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Ademais, tem-se que a edilidade tem prerrogativa para legislar concorrentemente com a União e os Estados sobre a proteção do **Desporto (arts.24 inciso IX e 30 incisos I e II da CFRB)** porque afeta a organização dos esportes amadores no Município de São Roque.

Com efeito, isso configura (e caracteriza) a competência legislativa concorrente complementar deferida pela C.F.R.B. à União, aos Estados e ao Distrito Federal e aos Municípios.

Por isso, nota-se que existe um direito PRÓPRIO do Município para legislar sobre o tema, não se enxergando do projeto de lei apresentado qualquer afronta a Competência da União ou do Estado de São Paulo para regular a matéria.

II. 2 – DA INICIATIVA

Quanto a iniciativa, tem-se que inexistente vício em 1º(primeiro) lugar porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração¹ garantida pela CF ao Executivo a escolha sobre a implantação de **política pública de proteção** do Desporto São Roquense, por intermédio da criação de critérios mais rígidos para a nomeação de árbitros para atuarem nas competições desportivas municipais.

E por amor ao debate, deve-se apontar que pode haver o questionamento jurídico no sentido de que o artigo 3º da referida Lei estaria criando competências (e atribuições) específicas em relação a um dos Departamentos do Poder Executivo, notadamente, o Departamento de Esportes e que isso violaria a iniciativa do Executivo para a matéria.

Afinal, existe uma razoável (e majoritária) linha de entendimento no sentido de que o citado dispositivo legal aqui proposto criaria um NOVO dever específico a ser satisfeito pelo Departamento de Esportes;

Nessa caminhada, o entendimento majoritaríssimo do STF sobre o tema dá conta de que tal competência seria, realmente, do Poder Executivo, consoante diversos julgados sobre o tema, *litteris*;

4. A iniciativa das leis que estabeleçam as atribuições dos órgãos pertencentes à estrutura administrativa da respectiva unidade federativa compete aos Governadores dos Estados-membros, à luz dos artigos 61, § 1º, II, e; e 84, VI, a, da Constituição Federal, que constitui norma de observância obrigatória pelos demais entes federados, em respeito ao princípio da simetria. Precedentes: ADI 3.254, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 2/12/2005; e ADI 2.808, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 17/11/2006 (STF – Plenário - ADI 4704, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 21/03/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-067 DIVULG 03-04-2019 PUBLIC 04-04-2019)

¹ A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Entretanto, minoritariamente, este Procurador entende que a matéria legislativa em questão não é de iniciativa privativa do Poder Executivo justamente porque ela nada mais faz do que concretizar, no âmbito interno, comandos constitucionais que já deveriam ser cumpridos por aquele poder.

Afinal, as regras jurídicas fixadas no artigo 3º do projeto de lei densificam o exercício do Poder de Polícia Municipal sobre atividades (e pessoas) que atuem em contato com terceiros, vale dizer, no âmbito de sua atuação rotineira.

É que atividades como o credenciamento de árbitro, no mais das vezes, são praticadas em situações que possam envolver interesses jurídicos socialmente relevantes e que, assim, ultrapassem o âmbito de abrangência dos participantes da competição esportiva.

Nesses casos, aliás, o Poder Executivo assim o faz porque está dando cumprimento a disposições constantes de outras normas jurídicas nacionais, exemplificativamente, do ECA (nos casos envolvendo competições das quais crianças e adolescentes participem) ou mesmo do Estatuto do Idoso (quando tais eventos envolverem pessoas maiores de sessenta anos).

Nota-se, então, que o credenciamento do Cadastro de Árbitros circunscreve-se como medida de IDENTIFICAÇÃO daqueles que atuem em competições envolvendo crianças, adolescentes e adultos densificando, em última análise, o dever do poder público FISCALIZAR todos aqueles que algum modo possam praticar condutas que tenham reflexos sobre direitos/interesses prioritários para o progresso material e moral da sociedade.

Logo, e por esta linha de fundamentação que se reconhece ser MINORITÁRIA ou quiçá ISOLADA, tal proposta legislativa é constitucional já que focada muito mais nos fins jurídicos a serem alcançados por ela (e assim na proteção das pessoas envolvidas nestas atividades esportivas) do que propriamente na criação de um dever específico ao Poder Executivo que já não deveria ser, por ele, satisfeito.

Dessa feita, e por esta forma de enxergar o tema, a iniciativa parlamentar neste sentido não viola o princípio da separação de poderes.

Em acréscimo, deve-se dizer que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art.61 §1º da Constituição Federal, não se permitindo, assim, interpretação ampliada desse comando constitucional para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.

Por fim, deve-se lembrar que em projetos de lei como o presente, dotados de MAIS de uma linha de entendimento sobre a constitucionalidade ou não da iniciativa parlamentar sobre o tema, compete a própria CCJ deliberar sobre QUAL será a posição jurídica a ser por ela encampada, justamente porque o presente parecer demonstra a EXISTÊNCIA de mais de uma linha de argumentação sobre o tema.



II.3 DO PROCESSO LEGISLATIVO

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal.

E quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio desse instituto jurídico, exatamente porque ampliação da reserva de lei complementar *restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo* desenhado pela Constituição Federal.

Dito isso, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a *reserva de lei ordinária* porque ela NÃO se refere a qualquer hipótese em que o Constituinte fixe em desfavor do Legislativo a obrigação e se adotar o rito das Leis Complementares.

Desse modo, conclui-se essa parte da análise agora formulada, entendendo-se que a matéria em questão deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das *ORDINÁRIAS*, nos termos do art.163 inciso I da CF, sendo que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu art. 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em turno **ÚNICO de votação** com o quórum para aprovação de **maioria simples**.

IV. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO PROJETO DE LEI

Quanto ao mérito, informa-se que o presente projeto busca, finalisticamente, garantir que maior proteção ao cidadão São Roquense e a tutela do Desporto, densificando em última análise, o Poder de Polícia Municipal sobre atividade coletiva que interessa a toda sociedade e que afeta a segurança das pessoas que participam dessas atividades.

Com efeito, da análise específica dos dispositivos da proposta legislativa uma relevante política pública, notadamente, de fixar princípios e diretrizes a serem aplicadas a atividades socialmente impactantes, a exemplo dos critérios mínimos que devam ser cumpridos por qualquer um para que tal pessoa possa atuar como árbitro de futebol amador no Município de São Roque.

Logo, longe de tratar de projeto de lei heterodoxo ou mesmo atípico, a proposta legislativa em análise constitui-se num notável avanço legislativo porque ao fim de ao cabo garante que apenas pessoas dotadas de capacidade mínima para atuar nesse setor esportivo possam, nele, laborar.

Além disso, o projeto de lei em questão também aumenta a segurança jurídica e institucional dos participantes do evento esportivo e também dos expectadores, dando cumprimento às disposições do artigo 78 da Lei Geral do Esporte (Lei Federal 14.597/2023), litteris;



Subseção Dos Árbitros

IV

Art. 78. A atividade de árbitro esportivo é reconhecida e regulada por esta Lei, sem prejuízo das disposições não colidentes constantes da legislação vigente.

Nessa toada, vê-se que a presente proposta de lei NÃO contraria os ditames gerais fixados por tal disposição nacional sobre o tema mas, ao contrário, inova no campo legislativo próprio para tanto, sendo tal menção digna de encômios.

V. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das *Leis Ordinárias*, porque a matéria em estudo NÃO se encontra sujeita às hipóteses constitucionais ou legais que imponham a obrigatoriedade de se adotar o rito processual próprio das leis complementares.

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991), a aprovação deve se dar em 01(um) turno de votação com o quórum para aprovação de *simples* exatamente porque a proposta legislativa encontra-se residualmente situada nas hipóteses que autorizam a adoção desse rito legislativo.

Quanto a Competência do Município para legislar sobre o tema, tem-se que é constitucional a proposta já que a Constituição Federal atribui Competência Legislativa Concorrente Complementar para todos os entes subnacionais legislarem concomitantemente, e nos aspectos relacionados as suas nuances e especificidades, em conjunto com a União e os Estados sobre a proteção do Desporto (arts.24 inciso IX da CFRB) além de tratar-se de hipótese em que a Lei Municipal não encontra PARALELO na legislação federal/estadual sobre o tema, cuidando-se também de competência relacionada ao dever jurídico de "suplementar a legislação federal no que couber " (art.30 incisos I e II da C.F.R.B.).

Portanto, e com base nessas considerações, tem-se que a edilidade tem prerrogativa para legislar sobre o tema.

Quanto a INICIATIVA legislativa, tem-se que para a corrente jurídica MAJORITARÍSSIMA, inclusive encampada pelo STF, o artigo 3º da referida proposta de lei estaria criando competências (e atribuições) específicas em relação a um dos Departamentos do Poder Executivo, notadamente, o Departamento de Esportes e que isso violaria a iniciativa do Executivo para a matéria (ADI 3.254, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 2/12/2005; e ADI 2.808, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 17/11/2006 (STF – Plenário - ADI 4704, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 21/03/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-067 DIVULG 03-04-2019 PUBLIC 04-04-2019).

Todavia, e **discordando RESPEITOSAMENTE** do posicionamento jurídico majoritário do tema (e da posição jurídica do STF no ponto), este Procurador Legislativo (talvez externando

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

posição jurídica minoraríssima ou mesmo ISOLADA) entende que a matéria legislativa em questão não é de iniciativa privativa do Poder Executivo justamente porque ela nada mais faz do que concretizar, no âmbito interno, comandos constitucionais que já deveriam ser cumpridos por aquele poder.

Além disso, entende-se que a proposta legislativa em questão é constitucional já que focada muito mais nos fins jurídicos a serem alcançados por ela (e assim na proteção das pessoas envolvidas nestas atividades esportivas) do que propriamente na criação de um dever específico ao Poder Executivo que já não deveria ser, por ele, satisfeito.

Por fim, e porque o presente Parecer Jurídico é mera peça de INFORMAÇÃO (cujo objetivo central e principal é o fornecimento de SUBSÍDIOS jurídicos para a tomada de decisão da C.C.J. acerca da Constitucionalidade/Inconstitucionalidade da proposta legislativa) tem-se que compete a própria CCJ deliberar sobre QUAL será a posição jurídica a ser por ela encampada.

É que cuidando-se de projetos de lei dotados de MAIS de uma linha de entendimento jurídico tem-se que é discricionária a escolha por parte desta Comissão acerca de QUAL a linha de fundamentação jurídica sobre o tema deve prevalecer. (art.78 alínea A do Regimento Interno).

Quanto ao conteúdo material da proposta legislativa em questão, opino **FAVORALMENTE à tramitação** da presente proposta, posto que por sua adequação aos ditames da Constituição da República e a legislação em vigor (art.78 da Lei Federal 14.597/2023), porque a minuta proposta densifica a proteção ao Desporto e ao exercício do Poder de Polícia no âmbito desta edilidade.

Deve, por fim, o presente expediente ser encaminhado para a *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* com posterior remessa a **Comissão de Turismo, Esporte e Lazer**, o que faço a partir da leitura do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) já que o debate a ser firmado no presente projeto de lei liga-se a mais de uma área de competência das Comissões Internas desta casa.

Consigno, por último, que tudo o que foi acima exposto é o que me parece ser, s.m.j.

São Roque, 21/05/2025.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261