



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO Nº 218.2026

Assunto: Análise jurídica do PL 120/2026 que Dispõe sobre o reconhecimento de sanções disciplinares aplicadas a atletas em competições esportivas promovidas ou apoiadas pelo Município de Toledo.

Autoria: Vereador Ricardo Santos.

Parecer: Projeto de lei de iniciativa parlamentar. Competições esportivas promovidas ou apoiadas pelo Município. Reconhecimento de sanções disciplinares aplicadas em outras competições. Competência municipal e interesse local. Fomento ao desporto. Inexistência, em princípio, de vício formal de iniciativa. Tema 917 do STF. Necessidade, contudo, de preservação da autonomia das organizações esportivas. Artigo 217 da Constituição Federal. Lei Geral do Esporte. ADI 7.580. Efeito extracompetição da sanção que pode representar ampliação material da penalidade. Necessidade de procedimento próprio de reconhecimento, decisão definitiva, contraditório, ampla defesa e critérios de compatibilidade. Indeterminação do conceito de competição “apoiada” pelo Município. Tratamento de dados pessoais. Fragilidades relevantes no regime sancionatório imposto às entidades organizadoras. Lei nº 13.019/2014 e Lei nº 14.133/2021. Técnica legislativa. Parecer favorável à matéria em sua finalidade, mas com ressalvas e recomendação de alterações previamente à aprovação.

I. Relatório

Trata-se de análise jurídica do Projeto de Lei nº 120/2026, de autoria do Vereador Ricardo Santos, que pretende estabelecer o reconhecimento de sanções disciplinares aplicadas a atletas entre diferentes competições esportivas promovidas ou apoiadas pelo Município de Toledo.

A proposição prevê que os regulamentos das competições abrangidas deverão conter mecanismos destinados ao reconhecimento das sanções disciplinares vigentes aplicadas em outras competições, especialmente em hipóteses de agressão física, ameaça ou agressão verbal grave, racismo ou discriminação, fraude, invasão de campo, depredação de patrimônio e outras infrações qualificadas como graves. Exige-se que a sanção originária tenha sido aplicada em procedimento que assegurou contraditório e ampla defesa e veda-se, formalmente, a ampliação da penalidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

O Projeto prevê, ainda, consequências para a entidade organizadora que descumprir a futura lei, consistentes em advertência, suspensão do repasse de recursos públicos e impedimento para celebração de novos convênios, termos de fomento, termos de colaboração ou instrumentos congêneres até a regularização.

A justificativa informa que a intenção é evitar que atleta sancionado por conduta grave em determinada competição simplesmente passe a participar de outro campeonato igualmente promovido ou financiado pelo Município, enfraquecendo a eficácia da decisão disciplinar.

É o relatório.

II. Fundamentação

1. Competência municipal e iniciativa parlamentar

A matéria insere-se, em princípio, na competência legislativa do Município. A Constituição Federal confere especial proteção ao desporto, estabelecendo no artigo 217 o dever estatal de fomentá-lo, enquanto a Lei Orgânica do Município de Toledo atribui ao Município atuação no desenvolvimento das atividades desportivas e determina o incentivo ao esporte formal e não formal.

Também se verifica interesse predominantemente local, pois o Projeto não pretende regular genericamente a disciplina esportiva no território nacional ou estadual, mas estabelecer condições incidentes sobre competições relacionadas ao próprio Município de Toledo, seja por promoção direta, seja pela utilização de recursos ou apoio municipal.

Quanto à iniciativa, não se identifica, de plano, matéria inserida nas hipóteses de iniciativa privativa do Prefeito previstas na Lei Orgânica. O Projeto não cria cargos, órgãos, secretarias, funções públicas nem altera o regime jurídico dos servidores. Esse entendimento é compatível com o Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual não há usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Executivo quando a lei, ainda que possa produzir despesas ou encargos administrativos, não trate da estrutura ou das atribuições dos órgãos administrativos nem do regime jurídico dos servidores.

Assim, não se verifica vício formal inequívoco de iniciativa parlamentar.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

Existe, porém, uma ressalva importante. Os artigos 2º, 5º e especialmente 6º avançam sobre a forma concreta pela qual o Executivo deverá administrar competições, repasses e instrumentos de parceria. A Lei Orgânica atribui ao Prefeito a direção superior da Administração e a celebração dos contratos, acordos e convênios municipais. A lei de iniciativa parlamentar pode estabelecer uma política pública e condições gerais de interesse público, mas deve evitar disciplinar minuciosamente atos de gestão ou criar novas atribuições administrativas específicas.

Por essa razão, embora não se recomende apontar inconstitucionalidade formal do Projeto como um todo, a redação deve ser aperfeiçoada para preservar a margem administrativa do Executivo.

2. Autonomia esportiva: principal questão de constitucionalidade material

Este é o ponto juridicamente mais sensível da proposição. O artigo 217, inciso I, da Constituição Federal assegura a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações quanto à sua organização e funcionamento. A Lei Federal nº 14.597/2023 – Lei Geral do Esporte – reforça essa autonomia, especialmente em matéria de autonormatização, autorregulação e definição das regras das competições.

Mais recentemente, ao julgar a ADI 7.580, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a proteção da esfera de autonomia das organizações esportivas, particularmente em matérias internas de organização, autonormatização e autogoverno, ressalvada a intervenção estatal quando necessária à proteção da Constituição, da legislação ou à repressão de ilícitos.

Isso não significa que o Município esteja impedido de estabelecer condições para as competições que ele próprio organiza ou para a aplicação de recursos públicos. Pelo contrário, a Lei Geral do Esporte prestigia a integridade, a segurança e a prevenção da violência, do racismo e das diversas formas de discriminação, além de atribuir ao Poder Público e aos organizadores responsabilidades relacionadas à promoção da paz nos eventos esportivos.

A dificuldade está na expressão “promovidas ou apoiadas pelo Município”. Pela redação atual, uma competição inteiramente privada que tenha recebido algum apoio institucional ou estrutural poderia ser obrigada por lei municipal a modificar



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

seu regulamento interno e reconhecer sanções proferidas por outra entidade.

A própria justificativa amplia o conceito para apoio “financeiro, estrutural ou institucional”, mas o texto normativo não define o significado dessas categorias.

Sugere-se, portanto, distinguir duas situações: nas competições diretamente promovidas pelo Município, o regime pode integrar obrigatoriamente o respectivo regulamento; nas competições privadas, a adesão ao mecanismo pode ser estabelecida como condição prévia, proporcional e expressa do apoio municipal, no edital, convênio, termo, contrato ou outro instrumento que o formalize. Essa solução preserva a finalidade do Projeto e reduz consideravelmente o risco de violação à autonomia esportiva.

3. Reconhecimento da sanção pode representar, na realidade, sua ampliação

Há uma contradição importante entre os §§ 3º e 4º do artigo 2º. O § 3º determina que o reconhecimento deverá observar a natureza, duração e extensão da penalidade, sendo vedada sua ampliação. Entretanto, a própria finalidade da norma é fazer uma sanção originalmente aplicada na competição A impedir a participação do atleta na competição B.

Imagine-se uma suspensão de cinco partidas imposta em determinado campeonato municipal de futebol. Se ela passa a impedir o atleta de participar, durante o mesmo período, também de outro campeonato, houve objetivamente uma expansão do âmbito de incidência da penalidade, ainda que não se tenha aumentado numericamente o prazo de suspensão.

A questão se torna ainda mais problemática no § 4º, que admite o reconhecimento em modalidade esportiva diversa. Uma suspensão de três partidas de futebol, por exemplo, não possui correspondência natural com três partidas de voleibol, uma prova de atletismo ou um torneio de tênis.

Não basta, portanto, afirmar que o atleta teve contraditório no procedimento originário. Naquele processo, ele se defendeu da consequência prevista no regulamento da competição originária; pode não ter tido oportunidade de se defender da futura exclusão de outras competições ou modalidades.

Por segurança jurídica, o reconhecimento deveria estar condicionado a regras previamente existentes e a um pequeno procedimento próprio perante a



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

competição destinatária, no qual o atleta pudesse discutir, ao menos, a autenticidade da decisão, sua definitividade, eventual efeito suspensivo de recurso, período de vigência, identidade do sancionado e compatibilidade do efeito pretendido.

Esse procedimento não representaria novo julgamento da infração originária, mas controle dos pressupostos necessários para que ela produza efeitos em outro campeonato.

4. Ausência de exigência de decisão definitiva

O Projeto utiliza repetidamente a expressão “sanção disciplinar vigente”, mas não esclarece se a decisão deve ser definitiva. Pela redação atual, uma punição ainda sujeita a recurso – inclusive recurso dotado de efeito suspensivo – poderia ser utilizada para impedir a inscrição do atleta em outra competição.

Recomenda-se exigir decisão definitiva no âmbito disciplinar da competição originária, ou, no mínimo, decisão imediatamente executável segundo seu regulamento e não suspensão por recurso ou determinação administrativa/judicial.

Também é indispensável prever o dever de comunicar imediatamente a reforma, suspensão, anulação ou extinção da penalidade à entidade que tenha recebido a informação.

5. Artigo 4º: utilização da expressão “poderá”

Outro problema de coerência aparece no artigo 4º:

“O atleta sujeito a sanção disciplinar vigente poderá ter sua participação impedida [...]”.

Os artigos 2º e 3º utilizam comandos obrigatórios: a competição “observará” mecanismos de reconhecimento e o organizador “deverá” considerar a sanção. Ao final, entretanto, o artigo 4º converte a consequência em faculdade.

Isso permite que dois atletas em situações idênticas sejam tratados de modo diferente sem qualquer parâmetro. Logo, ou o reconhecimento é obrigatório quando presentes os requisitos legais, hipótese em que a lei deve dizer que a sanção produzirá os efeitos previamente estabelecidos no regulamento, ou se pretende conceder



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

discricionariedade ao organizador, caso em que é necessária decisão motivada e critérios objetivos.

6. Rol excessivamente aberto do inciso VII do § 1º do artigo 2º

O inciso VII permite o reconhecimento por:

“outra conduta expressamente prevista como infração grave no regulamento da competição”.

A fórmula é excessivamente aberta para uma norma que permite espalhar os efeitos de uma sanção para competições distintas daquela em que ocorreu a infração.

Com essa redação, cada regulamento poderia qualificar praticamente qualquer conduta como “grave” e, indiretamente, criar hipótese de impedimento do atleta em diversos campeonatos municipais.

Seria mais seguro restringir o dispositivo a condutas de gravidade equivalente às enumeradas nos incisos anteriores, relacionadas, por exemplo, à violência, discriminação, fraude à integridade esportiva ou dano relevante ao patrimônio.

7. O artigo 3º não resolve como ocorrerá a comunicação

O artigo 3º somente determina que o organizador considere as sanções das quais tenha sido “regularmente comunicado”.

Não se define, entretanto, quem comunica, por qual meio, quais documentos devem acompanhar a informação, quem atesta a autenticidade da decisão ou como o organizador saberá que uma penalidade posteriormente foi reformada.

Também há uma lacuna temporal: a consulta está relacionada ao momento anterior à homologação da inscrição. Nada é dito sobre uma sanção aplicada depois que o atleta já estiver regularmente inscrito e durante o andamento da competição.

A futura lei deveria estabelecer os elementos mínimos da comunicação oficial, deixando ao regulamento apenas aspectos operacionais.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

8. Proteção de dados pessoais

A justificativa fala expressamente em criação de um “sistema único de controle disciplinar”. Entretanto, o texto da proposição nada dispõe sobre armazenamento, compartilhamento, atualização ou eliminação dos dados dos atletas.

Caso seja criado banco ou cadastro destinado ao intercâmbio de decisões disciplinares, haverá tratamento sistemático de dados pessoais, sujeito à Lei Geral de Proteção de Dados. Devem ser observados, entre outros, os princípios da finalidade, adequação, necessidade, segurança, prevenção e não discriminação.

A questão assume particular importância porque algumas decisões poderão conter informações relacionadas a episódios de racismo ou outras formas de discriminação e porque competições amadoras podem envolver menores de idade.

Recomenda-se que a lei determine expressamente que sejam compartilhados somente os dados estritamente necessários, com acesso restrito aos responsáveis pelo procedimento, atualização imediata das decisões e eliminação ou bloqueio das informações quando cessada sua necessidade. Deve-se evitar qualquer espécie de “lista pública” ou cadastro permanente de atletas sancionados.

9. Artigo 6º: dispositivo que mais necessita de revisão

O artigo 6º, na redação proposta, apresenta fragilidade jurídica relevante. Ele cria penalidades contra a entidade organizadora, mas não estabelece quem as aplicará, qual procedimento será utilizado, prazo para defesa, recurso, critérios para escolha da sanção, hipóteses de reincidência ou duração máxima do impedimento.

A expressão “até a regularização” também não é suficiente, especialmente para o impedimento de celebrar novos instrumentos com o Município, que pode assumir duração indeterminada.

Mais grave, o artigo pretende criar um regime uniforme para entidades que podem possuir relações jurídicas completamente distintas com o Município. Uma associação beneficiada por termo de fomento submete-se ao regime da Lei nº 13.019/2014, cujo artigo 73 já disciplina infrações, defesa e sanções nas parcerias com organizações da sociedade civil. Uma empresa contratada pelo Município, por sua vez, submete-se ao regime sancionatório dos artigos 155 a 158 da Lei nº 14.133/2021.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

A suspensão de repasses já comprometidos em parceria ou contrato também não pode decorrer automaticamente de uma fórmula genérica, pois depende do regime jurídico do respectivo instrumento.

Por isso, recomendo substituir integralmente o artigo 6º, adotando redação próxima da seguinte:

Art. 6º - O descumprimento das obrigações decorrentes desta Lei pela entidade organizadora será apurado na forma da legislação aplicável e do instrumento jurídico que formalizar o apoio municipal, assegurados o contraditório e a ampla defesa, sem prejuízo da suspensão ou da cessação do apoio nos casos legalmente cabíveis.

É solução juridicamente mais segura do que criar, nesta lei, um regime sancionatório paralelo às Leis nº 13.019/2014 e nº 14.133/2021.

10. Aplicação da lei no tempo

O Projeto não esclarece se poderá alcançar infrações ou sanções anteriores à sua entrada em vigor. Como o reconhecimento em outra competição cria, no mínimo, novo efeito jurídico desfavorável à decisão originária, a incidência sobre fatos passados traria questionamentos à segurança jurídica e à previsibilidade das regras esportivas.

Recomenda-se estabelecer que o mecanismo seja aplicável somente às infrações cometidas após a entrada em vigor da lei e das correspondentes regras regulamentares da competição.

11. Técnica legislativa

A Lei Complementar Municipal nº 25/2021 exige clareza, precisão, uniformidade terminológica e adequada estruturação dos atos normativos.

Há pelo menos duas correções formais objetivas. No artigo 6º, falta dois-pontos após a expressão “conforme a gravidade da infração”, pois o *caput* se desdobra em incisos. Além disso, a cláusula de vigência deveria observar a fórmula prevista na legislação municipal para *vacatio legis*.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

Em vez de:

“Esta Lei entrará em vigor no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de sua publicação”,

é preferível:

“Art. 8º - Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.”

Mais importante que essas correções formais, todavia, é inserir no próprio texto legal a definição de “apoio municipal”, que atualmente somente pode ser inferida da justificativa.

III. Conclusão

A finalidade perseguida pelo Projeto de Lei nº 120/2026 é legítima e juridicamente relevante. A prevenção da violência, do racismo, da fraude e de outras condutas graves em competições custeadas ou apoiadas pelo Poder Público é compatível com os deveres constitucionais de incentivo ao esporte e com os princípios de segurança e integridade previstos na Lei Geral do Esporte.

Também não se identifica, em princípio, vício formal insanável decorrente da iniciativa parlamentar, considerando a delimitação das matérias de iniciativa reservada constante da Lei Orgânica de Toledo e a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917.

Entretanto, não se recomenda a aprovação da proposição em sua redação atual sem ajustes. Há problemas juridicamente relevantes relacionados: (i) à autonomia das organizações esportivas privadas; (ii) à possibilidade de o chamado “reconhecimento” representar verdadeira ampliação material da sanção; (iii) à ausência de procedimento próprio de reconhecimento e de requisito de definitividade da decisão; (iv) à indeterminação do conceito de competição apoiada; (v) ao tratamento de dados pessoais; e, principalmente, (vi) ao regime sancionatório previsto no artigo 6º, que pode conflitar ou se sobrepor aos regimes das Leis Federais nº 13.019/2014 e nº 14.133/2021.

Diante disso, opina-se favoravelmente à juridicidade da matéria e ao prosseguimento de sua tramitação, porém com ressalvas, recomendando-se a apresentação de emenda ou substitutivo que sane os pontos acima indicados antes de sua aprovação.



CÂMARA MUNICIPAL DE TOLEDO

Estado do Paraná

É o parecer.

Toledo, 2 de setembro de 2026.

Eduardo Hoffmann
Procurador Jurídico Legislativo

Fabiano Scuzziato
Procurador Jurídico Legislativo

PL 120/2026
AUTORIA: Ver. Ricardo Santos

