



Parecer nº 041/2025-CJL/CMS

Interessado: Presidência da 2ª Comissão da Câmara Municipal de Santarém – Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Finanças

Assunto: Análise de constitucionalidade, competência legislativa e técnica normativa do Projeto de Lei Municipal nº 3151/2024

DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. ISENÇÃO DE PREÇO PÚBLICO PARA GINÁSIOS POLIESPORTIVOS MUNICIPAIS. CAMPEONATOS DE JIU-JITSU. NATUREZA JURÍDICA DA COBRANÇA COMO PREÇO PÚBLICO E NÃO TAXA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA POR TRATAMENTO DIFERENCIADO SEM JUSTIFICATIVA CONSTITUCIONAL ADEQUADA. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO EXIGIDA PELO ART. 113 DO ADCT. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DA PROPOSIÇÃO COM ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS OBJETIVOS, CORREÇÃO TERMINOLÓGICA E APRESENTAÇÃO DE ESTUDOS DE IMPACTO FISCAL. PROJETO JURIDICAMENTE VIÁVEL MEDIANTE ADEQUAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de solicitação encaminhada a esta Coordenadoria a requerimento da Presidência da 2ª Comissão da Câmara Municipal de Santarém – Comissão de Finanças, Constituição, Justiça e Redação, a fim de análise e parecer jurídico acerca do Projeto de Lei nº 3151/2024, de iniciativa parlamentar, que propõe a concessão de isenção da “taxa de aluguel” de ginásios poliesportivos municipais para organizadores de campeonatos de jiu-jitsu, mediante o cumprimento de determinados requisitos legais, regulamentáveis pelo Poder Executivo.

O projeto estabelece procedimento administrativo para concessão do benefício, exigindo requerimento, plano de trabalho detalhado e outros documentos pertinentes, além de manter a necessidade de autorização da Polícia Civil para os eventos.

O autor justifica a medida como instrumento de fomento à prática esportiva, promoção da saúde, inclusão social e fortalecimento da comunidade santarena.

Analizados os termos do requerimento, cabem as considerações subsequentes, que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base na consulta formulada, não vinculando a decisão a ser tomada pelo Plenário e autoridades competentes.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Dos aspectos materiais

2.1.1 Natureza jurídica da exação

Preliminarmente, é necessário destacar que a cobrança relativa ao “aluguel” de ginásios poliesportivos municipais se caracteriza como preço público, e não tributo. Trata-se de contraprestação facultativa, vinculada à utilização de bem público sob regime negocial, não incidindo as limitações constitucionais específicas aplicáveis aos tributos.

Assim, a utilização da expressão “isenção de taxa” no projeto, embora recorrente na linguagem política, não corresponde tecnicamente à figura tributária da isenção, mas à dispensa ou gratuidade do preço público.

Dessa forma, a medida proposta não se insere no âmbito da competência tributária, nem se subordina aos rigores da legislação tributária, como a necessidade de lei específica para concessão de isenções tributárias (art. 150, §6º, CF).

2.1.2. Princípio da Isonomia, da Razoabilidade e Proporcionalidade

A concessão de isenção exclusivamente para campeonatos de jiu-jitsu suscita questionamentos quanto ao princípio da isonomia (art. 5º, *caput*, CF/88). O tratamento diferenciado entre modalidades esportivas carece de justificativa constitucional suficiente.

A justificativa apresentada pelo autor da proposta enfatiza o papel do jiu-jitsu como ferramenta de promoção da saúde, da disciplina e da inclusão social. Embora a justificativa apresente argumentos sobre os benefícios sociais do jiu-jitsu, os fundamentos citados (promoção da saúde, descoberta de talentos, fortalecimento comunitário, dentre outros) aplicam-se igualmente a outras modalidades esportivas, não justificando o privilégio concedido.

De todo modo, ainda que tais fundamentos sejam relevantes, e caso aprovada a proposição, é imprescindível que o Município, ao regulamentar a medida, assegure critérios transparentes e objetivos, evitando discriminações arbitrárias entre práticas esportivas similares. Eventual exclusão de outras modalidades, sem fundamento

proporcional, pode gerar questionamentos quanto à legalidade e constitucionalidade da norma, sobretudo se restar configurado privilégio ou favorecimento indevido.

A rigor, se a intenção é fomentar a prática esportiva, seria mais equânime e condizente com o interesse público que a política de incentivo (seja por isenção, redução de custos ou disponibilização gratuita de horários) fosse abrangente ou baseada em critérios mais amplos (como faixas etárias, inclusão social, projetos de desenvolvimento esportivo de base etc.).

Assim, a diferenciação estabelecida não atende aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, pois o projeto não apresenta correlação lógica entre a modalidade específica e a necessidade de tratamento diferenciado.

Nesse sentido, também não seria razoável sugerir a alteração do escopo do projeto para abranger todas as modalidades esportivas, pois tal fato, por si só, acarretaria o esvaziamento do próprio bem público e do preço público cobrado. Veja-se: o bem (ginásio poliesportivo) tem finalidade direcionada à prática de esportes, e a extensão da isenção para todas as modalidades esportivas efetivamente esvaziaria a função arrecadatória do preço público, transformando o ginásio em equipamento de uso gratuito para eventos esportivos.

Para fomentar a segurança jurídica e o respeito à isonomia, é recomendável o estabelecimento de critérios objetivos que justifiquem o tratamento diferenciado como, por exemplo, isenção para eventos de cunho social comprovado (atendimento a populações vulneráveis), competições amadoras ou educacionais (escolas públicas), modalidades paralímpicas ou de inclusão, eventos sem finalidade lucrativa com comprovação.

Nesse ponto, para a concessão do benefício de forma mais constitucionalmente adequada, é de se sugerir alternativas mais técnicas e equilibradas, como a inserção no projeto de critérios objetivos baseados na finalidade social do evento, natureza do organizador (entidades sem fins lucrativos, escolas públicas) ou público-alvo (populações vulneráveis), a concessão de gratuidade mediante contrapartidas sociais (aulas gratuitas para comunidade, por exemplo), em vez de, diretamente, privilegiar modalidade específica.

2.1.3 Interesse público e fomento ao esporte

A proposta encontra respaldo no princípio da promoção do desporto, previsto no art. 217 da Constituição Federal, que estabelece como dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais. Assim, a medida coaduna-se com o interesse público, visando democratizar o acesso aos equipamentos públicos e estimular o desenvolvimento esportivo e social.

Contudo, a escolha por privilegiar apenas uma modalidade esportiva — o jiu-jitsu — deve ser adequadamente justificada com dados e políticas públicas que demonstrem a necessidade e o impacto positivo específico dessa política, sob pena de fragilidade material da norma, especialmente sob o ponto de vista da isonomia.

2.2 Dos aspectos formais

O projeto não apresenta vício formal de iniciativa, uma vez que a matéria não se enquadra nas hipóteses de iniciativa privativa do Poder Executivo previstas no art. 61, §1º da Constituição Federal. A regulamentação do uso de bens públicos municipais insere-se na competência legislativa da Câmara Municipal, conforme art. 30, inciso I da CF/88.

O município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, incluindo a disciplina do uso de equipamentos públicos esportivos, nos termos do art. 30, inciso I da Constituição Federal.

Por não se tratar de matéria tributária, em princípio não haveria impedimento para que a iniciativa legislativa seja parlamentar, conforme realizado no caso em exame.

Neste caso, a proposta de gratuidade restringe-se à prática de campeonatos de jiu-jitsu, com condicionantes procedimentais e sujeita a regulamentação pelo Executivo, o que, aparentemente, não implica interferência direta na organização administrativa ou nos serviços públicos.

Vale destacar, contudo, que **a ausência, no Projeto de Lei nº 3151/2024, da estimativa do impacto orçamentário e financeiro constitui relevante deficiência formal, com potencial para comprometer a sua validade constitucional e a regularidade jurídica de sua tramitação.**

Nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, toda proposição legislativa que configure renúncia de receita deve ser acompanhada, obrigatoriamente, da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Embora o valor cobrado pela utilização de ginásios poliesportivos configure preço público — e não tributo —, sua dispensa ou gratuidade caracteriza, sob o ponto de vista orçamentário, uma renúncia de receita. Isso porque o ente público deixará de auferir valores que, normalmente, integrariam sua receita patrimonial, afetando o equilíbrio fiscal do Município.

A finalidade do art. 113 do ADCT é justamente assegurar que as medidas legislativas sejam adotadas com plena ciência do seu impacto sobre as finanças públicas, permitindo a adequada gestão fiscal e evitando a criação de benefícios, subsídios ou vantagens que possam comprometer a sustentabilidade orçamentária do Estado.

No caso do projeto em análise, a ausência da estimativa de impacto impede a aferição objetiva de elementos cruciais à decisão legislativa, tais como: (i) o valor global que deixará de ser arrecadado pelo Município com a isenção proposta; (ii) a frequência e a dimensão dos campeonatos de jiu-jitsu atualmente realizados ou potencialmente beneficiados; (iii) os reflexos sobre a manutenção, conservação e disponibilidade dos ginásios municipais, cuja utilização gratuita poderá gerar custos adicionais à administração pública.

Tal omissão compromete a transparência e a responsabilidade fiscal da medida, podendo configurar vício de inconstitucionalidade formal, dada a violação direta ao art. 113 do ADCT.

Não se trata de uma mera formalidade, mas de requisito substancial para a validade e eficácia da norma, especialmente em contexto de restrição fiscal, onde o controle das renúncias de receita é instrumento fundamental para garantir a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Deve-se lembrar, inclusive, que, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o art. 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos, o que inclui os Municípios.

A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.

É possível a inserção da estimativa de impacto orçamentário e financeiro durante a conclusão (no curso) da votação do texto definitivo do projeto de lei sem violar a exigência constitucional

STF. Plenário. ADI 5.816/RO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 26.11.2019 (Info 961- clipping).

É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT. STF. Plenário. ADI 6303/RR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 11/3/2022 (Info 1046).

Portanto, recomenda-se que o projeto de lei seja aperfeiçoado, com a devida elaboração e juntada da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, acompanhada, se necessário, das medidas de compensação pertinentes, em respeito ao comando constitucional do art. 113 do ADCT e aos princípios que regem a responsabilidade fiscal.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente à fundamentação acima realizada, conclui-se que **o projeto é juridicamente viável, mas seu aperfeiçoamento é recomendável para assegurar a sua conformidade com o ordenamento jurídico e o interesse público.** Em síntese:

- a) Recomendável o estabelecimento de critérios objetivos que justifiquem o tratamento diferenciado como, por exemplo, isenção para eventos de cunho social comprovado (atendimento a populações vulneráveis), competições amadoras ou educacionais (escolas públicas), modalidades paralímpicas ou de inclusão, eventos sem finalidade lucrativa com comprovação.
- b) Para a concessão do benefício de forma mais constitucionalmente adequada, é de se sugerir alternativas mais técnicas e equilibradas, como a inserção no projeto de critérios objetivos baseados na finalidade social do evento, natureza do organizador (entidades sem fins lucrativos, escolas públicas) ou público-alvo (populações vulneráveis), a concessão de gratuidade mediante contrapartidas sociais (aulas gratuitas para comunidade, por exemplo), em vez de apenas privilegiar modalidade específica.
- c) O projeto deve se revestir de fundamentação mais robusta caso seja mantida a opção legislativa pela exclusividade do benefício aos organizadores de campeonatos de jiu-jitsu, de modo a prevenir ofensa ao princípio da isonomia e afastar o vício da inconstitucionalidade material, até então presente no projeto.
- d) O projeto deve apresentar a estimativa de impacto orçamentário-financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), sob pena de inconstitucionalidade formal.
- e) O projeto carece de aprimoramentos quanto à redação, pois se refere equivocadamente à cobrança como “taxa de aluguel”. Tecnicamente, o valor cobrado pela utilização de ginásios poliesportivos municipais constitui preço público, não taxa, pois se caracteriza pela voluntariedade, divisibilidade e natureza contratual da prestação.

É o parecer, ora submetido à apreciação.

ALEXANDRE MARTINS
MARIALVA:004905762
65
ALEXANDRE MARTINS MARIALVA
Procurador Jurídico
Câmara Municipal de Santarém
Mat.: 120549-8

Santarém, 3 de junho de 2025

Assinado de forma digital por
ALEXANDRE MARTINS
MARIALVA:00490576265
Dados: 2025.06.03 14:56:26 -03'00'