

PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2026

(Do Senhor MARCELO CRIVELLA)

Institui o Programa Nacional de Acesso ao Esporte – PROACE, mediante gratuidade no transporte público coletivo para crianças e adolescentes atletas vinculados a entidades esportivas sem fins lucrativos e para seus responsáveis legais, nos sistemas de transporte sob jurisdição federal e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Acesso ao Esporte - PROACE, com o objetivo de garantir gratuidade no transporte público coletivo a crianças e adolescentes atletas vinculados a entidades esportivas sem fins lucrativos, bem como a seus responsáveis legais, nos termos desta Lei.

§ 1º No âmbito dos sistemas de transporte público coletivo de competência da União, a gratuidade de que trata esta Lei é autoaplicável, observadas as disposições desta Lei e de sua regulamentação.

§ 2º Os Estados, Distrito Federal e Municípios poderão aderir voluntariamente ao PROACE, nos termos do Capítulo VII desta Lei, passando a fazer jus aos incentivos financeiros e fiscais previstos.

§ 3º A adesão voluntária de que trata o § 2º não afasta a competência de cada ente federativo para disciplinar, em seu âmbito, as condições de operacionalização da gratuidade, respeitadas as diretrizes nacionais fixadas nesta Lei.



Art. 2º A gratuidade prevista nesta Lei destina-se exclusivamente ao deslocamento para:

- I – treinamentos esportivos;
- II – competições esportivas oficiais;
- III – eventos esportivos promovidos ou reconhecidos pelas entidades cadastradas;
- IV – avaliações técnicas e seletivas;
- V – outras atividades esportivas regulares indicadas pela entidade esportiva habilitada.

CAPÍTULO II DAS DEFINIÇÕES

Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:

I – atleta beneficiário: criança ou adolescente com idade entre 6 (seis) e 17 (dezesete) anos, regularmente inscrito em entidade esportiva habilitada nos termos desta Lei, pertencente a família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico -, ou que comprove hipossuficiência econômica nos termos do regulamento;

II – entidade esportiva habilitada: clube, associação, instituto, fundação, projeto social ou organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, que promova formação esportiva de crianças e adolescentes, integrante ou não dos subsistemas esportivos do Sistema Nacional do Esporte - Sinesp -, nos termos do art. 29-A, § 3º, da Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023, Lei Geral do Esporte;

III – responsável legal: pai, mãe, tutor, curador ou pessoa legalmente responsável pelo atleta beneficiário, nos termos da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente;

IV – ente aderente: Estado, Distrito Federal ou Município que, mediante instrumento formal, aderir ao PROACE, nos termos do Capítulo VII desta Lei; e



V – gratuidade tarifária esportiva: benefício de isenção de pagamento de tarifa no sistema de transporte público coletivo, concedido exclusivamente para os fins do art. 2º desta Lei.

CAPÍTULO III DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO

Art. 4º Terão direito ao benefício:

I – o atleta beneficiário regularmente inscrito em entidade esportiva habilitada e cadastrada junto ao órgão competente;

II – até 2 (dois) responsáveis legais por atleta beneficiário.

§ 1º A concessão do benefício ao atleta beneficiário fica condicionada, cumulativamente, ao preenchimento dos seguintes requisitos:

I - inscrição no CadÚnico ou comprovação de hipossuficiência econômica, conforme regulamento;

II - matrícula e frequência regular em instituição de ensino, na forma da legislação educacional aplicável;

III - vínculo ativo com entidade esportiva habilitada, atestado por declaração atualizada de frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) nas atividades do período de referência;

IV - cadastro atualizado perante o órgão competente, na forma do regulamento.

§ 2º O benefício poderá ser estendido, mediante ato regulamentar do ente aderente, a atletas não inscritos no CadÚnico, como medida de fomento à prática esportiva, desde que haja fonte de custeio previamente identificada e compatível com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º O benefício será suspenso nas seguintes hipóteses:

I - constatação de fraude documental;



II - utilização do benefício para finalidade diversa das previstas no art. 2º;

III - extinção do vínculo com a entidade esportiva habilitada;

IV - ausência injustificada e reiterada nas atividades esportivas, assim considerada a frequência inferior ao mínimo fixado na alínea “c” do § 1º deste artigo, por 2 (dois) períodos consecutivos.

CAPÍTULO IV

DO CADASTRAMENTO DAS ENTIDADES ESPORTIVAS HABILITADAS

Art. 5º As entidades esportivas interessadas em habilitar-se para os fins desta Lei deverão requerer cadastro perante o órgão público competente de esporte do respectivo ente federativo.

§ 1º O requerimento de cadastro será instruído com os seguintes documentos:

I - CNPJ ativo e regular;

II - estatuto social ou documento equivalente, com cláusula expressa de ausência de fins lucrativos e de destinação do patrimônio, em caso de dissolução, a entidade de fins semelhantes;

III - comprovação de finalidade esportiva voltada à formação de crianças e adolescentes;

IV - relação nominal atualizada dos atletas participantes, com indicação de modalidade, horários e local de treinamento.

V - O cadastro deverá ser renovado anualmente, sob pena de suspensão do benefício aos atletas vinculados à entidade.

CAPÍTULO V

DA FISCALIZAÇÃO, DO CONTROLE E DAS SANÇÕES



Art. 6º Compete ao órgão federal responsável pelo esporte:

I - coordenar e supervisionar a execução do PROACE no âmbito federal;

II - manter cadastro nacional atualizado das entidades esportivas habilitadas;

III - emitir relatórios anuais de avaliação e monitoramento do PROACE;

IV - promover auditorias periódicas nos cadastros das entidades;

V - estabelecer os critérios técnicos complementares necessários à execução desta Lei.

Art. 7º Compete ao órgão responsável pelo transporte público coletivo de cada ente federativo:

I – operacionalizar o sistema de gratuidade tarifária esportiva em seu respectivo âmbito;

II – emitir credenciais, cartões ou meios eletrônicos de acesso ao benefício;

III – controlar a utilização do benefício por meio de sistemas informatizados;

IV – adotar medidas de prevenção e combate à fraude.

Art. 8º A utilização indevida do benefício acarretará:

I – suspensão imediata do benefício;

II – cancelamento do cadastro do beneficiário;

III – restituição dos valores correspondentes às viagens realizadas indevidamente, corrigidos monetariamente pelo IPCA;

IV – responsabilização civil, administrativa e, quando cabível, penal, nos termos da legislação vigente.

CAPÍTULO VI DOS OBJETIVOS SOCIAIS E ESPORTIVOS



Art. 9º São objetivos do PROACE:

- I – promover a inclusão social por meio do esporte;
- II – reduzir a evasão esportiva decorrente de dificuldades de acesso ao transporte; III – incentivar a formação de atletas em modalidades olímpicas, paraolímpicas e demais modalidades esportivas reconhecidas;
- IV – garantir a proteção integral da criança e do adolescente no acesso ao esporte, nos termos do art. 227 da Constituição Federal;
- V – estimular o desenvolvimento físico, psicológico e social de crianças e adolescentes;
- VI – fomentar o esporte de base como instrumento de prevenção à violência e à vulnerabilidade social.

CAPÍTULO VII

DA ADESÃO VOLUNTÁRIA DOS ENTES FEDERATIVOS

Art. 10. Estados, Distrito Federal e Municípios poderão aderir ao PROACE mediante celebração de termo de adesão com a União, por intermédio do órgão federal competente.

I - O termo de adesão disporá sobre:

- a) o âmbito do sistema de transporte abrangido pelo benefício no ente aderente;
- b) a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a fonte de custeio da gratuidade no âmbito local, em conformidade com os arts. 14 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- c) o cronograma de implantação;
- d) as obrigações de reporte e transparência ao órgão federal coordenador.

II - A União poderá transferir recursos aos entes aderentes, a título de compensação parcial da gratuidade concedida, observadas as disponibilidades orçamentárias e as normas de transferências voluntárias.



III - Os entes aderentes que implementarem a gratuidade nos sistemas de transporte de sua competência farão jus à prioridade no acesso a programas federais de financiamento do esporte de base e de infraestrutura esportiva.

IV - A adesão ao PROACE não implica delegação de competência legislativa, podendo cada ente aderente estabelecer critérios adicionais ou mais favoráveis ao beneficiário, desde que compatíveis com as diretrizes desta Lei e com a respectiva capacidade orçamentária.

Art. 11. O ente aderente que optar pela extensão do benefício a atletas não inscritos no CadÚnico, nos termos do § 2º do art. 4º, deverá consignar expressamente, no termo de adesão, a fonte de custeio correspondente, não fazendo jus, nessa parcela, à compensação federal de que trata o § 2º do art. 10.

CAPÍTULO VIII

DAS DISPOSIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS

Art. 12. As despesas decorrentes da execução desta Lei, no âmbito federal, correrão por conta de dotações orçamentárias consignadas anualmente na Lei Orçamentária Anual, observados os limites de movimentação e empenho fixados pelo Poder Executivo.

§ 1º O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, juntamente com a proposta de lei orçamentária de cada exercício, estimativa dos recursos necessários à execução do PROACE e das transferências compensatórias aos entes aderentes.

§ 2º O Poder Executivo poderá:

I - firmar parcerias com a iniciativa privada para financiamento complementar do PROACE, vedada a imposição de contrapartidas publicitárias obrigatórias;

II - instituir fundo específico para compensação da gratuidade concedida nos sistemas de transporte no âmbito federal;



III - captar recursos junto a organismos internacionais de fomento ao esporte.

Art. 13. A compensação devida às concessionárias e permissionárias de serviços de transporte público coletivo afetadas pela gratuidade instituída nesta Lei será assegurada mediante revisão do equilíbrio econômico-financeiro dos respectivos contratos de concessão ou permissão, nos termos do art. 37, XXI, e do art. 175, parágrafo único, II, da Constituição Federal, e do art. 9º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

CAPÍTULO IX DA REGULAMENTAÇÃO

Art. 14. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contado da data de sua publicação, disciplinando, no mínimo:

- I – os critérios e procedimentos de cadastramento das entidades esportivas habilitadas;
- II – os documentos necessários à comprovação dos requisitos do art. 4º;
- III – o modelo do cartão ou credencial de acesso ao benefício;
- IV – os procedimentos de fiscalização e apuração de irregularidades;
- V – os critérios de aferição da frequência mínima para manutenção do benefício;
- VI – o modelo do termo de adesão de que trata o art. 10.

CAPÍTULO X DAS DISPOSIÇÕES FINAIS



Art. 15. O benefício instituído por esta Lei possui natureza social e de fomento esportivo, não se confundindo com os direitos de transporte de atletas em formação previstos nos arts. 99, § 1º, II, “c”, e 101, IX, da Lei nº 14.597, de 2023, que permanecem integralmente aplicáveis.

Art. 16. Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente Projeto de Lei institui o Programa Nacional de Acesso ao Esporte – PROACE -, por meio do qual se garante gratuidade no transporte público coletivo a crianças e adolescentes atletas vinculados a entidades esportivas sem fins lucrativos e, de forma reflexa, a seus responsáveis legais.

A proposta emerge da constatação documentada por **estudos do Ministério do Esporte e de entidades como o Comitê Olímpico do Brasil, de que o custo do transporte constitui um dos principais fatores de evasão esportiva em comunidades de baixa renda¹**, impedindo que talentos se desenvolvam e perpetuando ciclos de vulnerabilidade social.

O esporte de base não é apenas formação atlética: é instrumento de educação, disciplina, saúde preventiva e prevenção à violência. A **Constituição Federal**, em seu art. 217, erigiu o fomento às práticas desportivas a dever do Estado. O art. 227 impõe **prioridade absoluta à proteção integral da criança e do adolescente**, incluindo o acesso ao lazer e ao esporte. A presente iniciativa legislativa concretiza esses mandamentos constitucionais em norma dotada de eficácia prática e financeiramente sustentável.

A proposição foi deliberadamente estruturada como lei autônoma, e não como emenda à Lei nº 14.597, de 2023 (Lei Geral do Esporte), por razões de ordem técnica e constitucional que convém explicitar. A Lei Geral do Esporte

¹ <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2024/emendas/cartilhas/ME.pdf>



regula, em seu Título VI (arts. 95 e seguintes), as relações jurídicas de natureza contratual entre atletas e organizações esportivas formadoras.

As garantias de transporte previstas em seus arts. 99, § 1º, II, "c", e 101, IX, são obrigações de direito privado impostas à entidade formadora no âmbito do contrato especial de trabalho esportivo, restritas, portanto, a atletas a partir de 16 anos de idade (art. 99, caput) que mantenham vínculo contratual formal. Tais dispositivos não alcançam crianças de 6 a 15 anos nem aquelas que praticam esporte em entidades sem vínculo contratual, que são exatamente o público-alvo desta proposição.

A gratuidade tarifária no transporte público coletivo, por sua vez, é matéria eminentemente de direito público, inserida na política de transportes e nas relações entre o poder concedente, os concessionários e os usuários. Sua disciplina sistemática em diploma próprio permite clareza normativa, evita sobreposição de objetos e preserva a coerência interna da Lei Geral do Esporte.

A técnica legislativa recomenda que matérias de natureza distinta sejam tratadas em diplomas autônomos, conforme as diretrizes da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (art. 7º, I), segundo a qual a unidade básica de articulação deve traduzir conteúdo específico e determinado.

A questão mais sensível na elaboração desta proposição diz respeito à repartição constitucional de competências em matéria de transporte público. A Constituição Federal atribui ao Município competência para organizar e prestar o transporte coletivo urbano (art. 30, V), aos Estados a competência para o transporte intermunicipal (art. 25, § 1º) e à União a competência para o transporte interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, "e").

A imposição, por lei federal, de gratuidade tarifária nos sistemas de titularidade dos demais entes federativos violaria a autonomia garantida pelo art. 18 da Constituição Federal e a repartição de competências materiais do art. 30, V.

O **Supremo Tribunal Federal** consolidou essa orientação ao apreciar o **Recurso Extraordinário nº 343.819/SP** (Pleno, rel. Min. Carlos Velloso, julgado em 19 de fevereiro de 2004), no qual se declarou que leis



federais ou estaduais não podem impor ao Município obrigações tarifárias no transporte urbano sem que haja mecanismo de compensação compatível com o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão.

Em sentido convergente, a ADI nº 3.768 (rel. Min. Cármen Lúcia, julgada em 19 de setembro de 2007) reafirmou que a gratuidade imposta por lei exige necessariamente a previsão de fonte de custeio, sob pena de violação do art. 175, parágrafo único, II, da Constituição. No RE nº 602.584/RS (Pleno, rel. Min. Eros Grau), a Corte reiterou que a supressão de receita tarifária por lei sem compensação configura desequilíbrio contratual inconstitucional.

Para compatibilizar o objetivo social da proposição com o desenho constitucional federativo, adotou-se nesta proposição o modelo de adesão voluntária (arts. 10 e 11). A lei federal: (a) institui diretamente a gratuidade apenas nos sistemas de transporte de competência da União; (b) estabelece diretrizes nacionais; e (c) cria incentivos concretos - transferências de recursos e prioridade em programas de financiamento - para que Estados, Distrito Federal e Municípios adiram voluntariamente ao PROACE.

Esse modelo foi amplamente utilizado no SUAS (Sistema Único de Assistência Social), **no SUAS-Saúde e no próprio Programa Bolsa Família, e mereceu chancela constitucional reiterada do Supremo Tribunal Federal, pois respeita a autonomia dos entes e opera a coordenação federativa mediante cooperação, não imposição.**

A competência normativa da União para editar esta lei encontra suporte no art. 22, IX, CF (competência privativa para legislar sobre diretrizes da política nacional de transportes), no art. 24, IX, CF (competência concorrente para legislar sobre educação, cultura e desporto), e no art. 23, V, CF (competência administrativa comum para proporcionar meios de acesso ao esporte). A combinação desses dispositivos autoriza a União a fixar diretrizes nacionais de fomento ao esporte por meio de programas de acesso ao transporte, desde que, para além dos sistemas federais, a adesão dos demais entes seja voluntária e incentivada.

Inicialmente concebeu-se estender o benefício a todos os atletas vinculados a entidades sem fins lucrativos, independentemente de condição



econômica. Reconhecendo que tal universalidade, embora constitucionalmente possível, poderia suscitar questionamentos quanto à eficiência alocativa e à proporcionalidade da medida (arts. 37, caput, e 70 da CF), o presente texto adota, no art. 4º, § 1º, “a”, a exigência de inscrição no CadÚnico ou comprovação de hipossuficiência como condição de elegibilidade principal.

Previu-se, porém, no § 2º do art. 4º, a faculdade de os entes aderentes estenderem o benefício a atletas não inscritos no CadÚnico, como política autônoma de fomento esportivo, desde que haja fonte de custeio identificada. Essa estrutura permite que municípios com maior capacidade orçamentária optem pela universalidade como política de estímulo à prática esportiva, o que encontra fundamento no art. 217, § 3º, da Constituição Federal, sem que a lei federal imponha esse ônus generalizadamente.

A limitação do benefício a atletas vinculados a entidades sem fins lucrativos não configura discriminação vedada pelo art. 5º, caput, da Constituição Federal. **A distinção entre entidades com e sem fins lucrativos é critério amplamente utilizado pelo ordenamento jurídico brasileiro como elemento de identificação de agentes que realizam função social complementar ao Estado:** a própria Lei nº 14.597, de 2023 (**Lei Geral do Esporte**), em seus arts. 97 e seguintes, e a Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, **adota esse mesmo critério para fins de benefícios fiscais e reconhecimento de utilidade pública.**

A lógica subjacente é a de que **recursos públicos**, seja sob a forma de subvenção direta, seja de renúncia tarifária, **não devem subsidiar indiretamente atividades empresariais lucrativas no setor esportivo.** Há, portanto, razão objetiva e constitucionalmente válida para o tratamento diferenciado, o que afasta qualquer vício de isonomia. A **Suprema Corte**, ao apreciar casos envolvendo **distinções tributárias e de acesso a benefícios públicos entre entidades com e sem fins lucrativos**, consagrou a **legitimidade do critério** (v., entre outros, **RE nº 578.562/BA e ADI nº 1.802**).

A imposição de gratuidade tarifária afeta o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e permissão de transporte público. O art. 175, parágrafo único, II, da Constituição Federal e o art. 9º da Lei nº 8.987, de 1995, garantem a manutenção desse equilíbrio durante toda a execução



contratual. A ADI nº 3.768, já referida, e o RE nº 343.819/SP estabeleceram que a gratuidade criada por lei, para ser constitucional, deve necessariamente prever mecanismo de compensação financeira adequado às concessionárias.

Em atenção a essa exigência, **o art. 13 desta proposição assegura expressamente a revisão do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos afetados**, determinando a realização das revisões tarifárias necessárias no prazo máximo de 180 dias. Por sua vez, o art. 16 fixa **vacatio legis de 180 dias**, prazo mínimo necessário para que os órgãos reguladores de transporte, municipais, estaduais e federais, promovam as revisões das planilhas de custo operacional, ouçam as partes interessadas em audiência pública (art. 5º da Lei nº 8.987, de 1995) e publiquem os novos parâmetros tarifários antes da entrada em vigor da obrigação de gratuidade.

Sob o aspecto da **responsabilidade fiscal**, o art. 12 condiciona as despesas à existência de dotação orçamentária e impõe ao Poder Executivo a obrigação de apresentar estimativa de impacto ao Congresso Nacional em conjunto com a proposta orçamentária anual, em conformidade com os arts. 14 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000. Para os entes aderentes, o art. 10, § 1º, “b”, exige que o termo de adesão consigne expressamente a estimativa de impacto e a fonte de custeio, condição sem a qual a adesão não se perfaz, prevenindo-se assim o risco de descumprimento da LRF nos âmbitos municipal e estadual.

O PROACE representa uma política pública de baixo custo relativo e alto impacto social, capaz de remover um dos principais obstáculos à democratização do esporte de base no Brasil: o custo do deslocamento.

A presente proposição foi estruturada para respeitar a repartição constitucional de competências, o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e os princípios constitucionais da isonomia, da eficiência e da proteção integral da criança e do adolescente.

Confiante no mérito e na juridicidade da proposição, coloco-a à apreciação desta Casa, concitando aos nobres Pares que a aprovelem com a



brevidade que esse estímulo ao nosso maior patrimônio, as crianças e adolescentes, merece.

Sala das Sessões, em de junho de 2026.

Deputado Federal MARCELO CRIVELLA
(Republicanos/RJ)

