

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO

Raimundo da Costa Santos Neto

AUTONOMIA CONSTITUCIONAL DAS ENTIDADES DESPORTIVAS: da relação
com o Estado e regulação das entidades mantidas com recursos públicos

BRASÍLIA, DF

2022

Raimundo da Costa Santos Neto

AUTONOMIA CONSTITUCIONAL DAS ENTIDADES DESPORTIVAS: da relação
com o Estado e regulação das entidades mantidas com recursos públicos

Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Pós - Graduação *Stricto Sensu* em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, no curso de Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento, como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Karin Kassmayer

BRASÍLIA, DF

2022

Código de catalogação na publicação – CIP

S237a Santos Neto, Raimundo da Costa

Autonomia constitucional das entidades desportivas: da relação com o estado e regulação das entidades mantidas com recursos públicos / Raimundo da Costa Santos Neto. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2022.

129 f.

Dissertação — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado em Direito, 2022.

Orientadora: Prof. Dra. Karin Kassmayer

1. Autonomia desportiva. 2. Plano Nacional do Desporto. 3. Direito regulatório no esporte. I. Título

CDD 341.27331

RAIMUNDO DA COSTA SANTOS NETO

AUTONOMIA CONSTITUCIONAL DAS ENTIDADES DESPORTIVAS: da relação
com o Estado e regulação das entidades mantidas com recursos públicos

Dissertação de Mestrado desenvolvida no Programa de Pós - Graduação *Stricto Sensu* em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, no curso de Mestrado Profissional em Direito Econômico e Desenvolvimento, como exigência parcial para a obtenção do título de MESTRE em Direito.

Aprovada em 19 de dezembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Karin Kassmayer
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
Orientadora/Presidente

Prof. Dr. Guilherme Pereira Pinheiro
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
Avaliador

Prof. Dr. Luiz Renato Vieira
Universidade de Brasília
Avaliador

DEDICATÓRIA

Dedicar este trabalho a uma única pessoa seria impossível já que a nossa vida é a soma de muitas outras vidas que contribuem para o nosso processo de crescimento pessoal, profissional e até mesmo espiritual.

Não poderia deixar de dedicar este trabalho ao meu avô, de quem herdei o nome e espero tê-lo honrado, e à minha avó Maria da Conceição, cuja trajetória de vida e superação demonstram que somos capazes de tudo aquilo que sonhamos. Eles foram a inspiração para que eu nunca desistisse dos meus objetivos.

Da mesma forma, impossível não dedicar, ainda aos meus pais, Luiz e Maurea, os quais entenderam que não haveria futuro fora da educação e que muito batalharam para que eu pudesse frequentar boas escolas e que nada me faltasse, mesmo em momentos de dificuldades. Eles, mesmo sem jamais terem lido Paulo Freire, já haviam compreendido que só a educação é capaz de mudar as pessoas e isso já é muito porque educando, eles com certeza mudaram um pouco o mundo.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é sempre uma dádiva. Só agradecemos por algo que recebemos.

O principal dom que temos e que precede a todos os outros é o dom da vida. E este devemos inegavelmente à Deus. Sem o dom da vida, da saúde e da fé, não teríamos como levantar todos os dias da cama para vencer os desafios do dia a dia que não são poucos.

Embora já o tenha dedicado, não poderia deixar ainda de agradecer meus pais por terem sido sempre presentes, mesmo eu tendo saído de casa cedo por entender que o mundo que eu buscava era muito maior do que o conforto do lar. O afastamento físico foi recompensado pela presença constante dos exemplos de vida ética que me ensinaram.

Não posso deixar de agradecer ainda a Fred e Ana, meus tios, que foram responsáveis por me inspirar a entrar na vida acadêmica, sendo seu exemplo incentivo para que eu aceitasse o desafio que há muito me instigava.

Agradeço, por fim, a todos os professores, desde aqueles de meus mais tenros anos de vida, até os que me acompanharam nessa caminhada que ora se encerra. Eles foram fiéis à filosofia socrática e, mais que ensinar, foram capazes de me fazer pensar, e o homem que pensa é capaz de ajudar a mudar o mundo para melhor.

“A esperança tem duas filhas lindas, a indignação e a coragem; A indignação nos ensina a não aceitar as coisas como estão; a coragem, a mudá-las”

Santo Agostinho

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a natureza jurídica da relação existente entre o Estado e as entidades desportivas e a natureza dos recursos que recebem oriundos da arrecadação de concursos de prognósticos repassados diretamente pela Caixa Econômica Federal, por força de lei, com a finalidade de promover o desenvolvimento do desporto de alto rendimento. A problemática reside no fato de as entidades beneficiadas constituírem-se na forma de associações sem fins lucrativos, a do exemplo Comitê Olímpico do Brasil, Comitê Paraolímpico Brasileiro e do Comitê Brasileiro de Clubes, estando protegidos não só pela garantia de autonomia associativa, mas também pelo princípio constitucional da autonomia desportiva, o qual é utilizado muitas vezes como subterfúgio contra uma maior regulação do Estado com fiscalização e aplicação de medidas administrativas sancionatórias semelhantes àquelas aplicadas aos gestores públicos nos casos de desvios e má-gestão dos recursos públicos colocados à sua disposição. Conclui-se que há uma relação assimétrica e de pouca fiscalização frente às peculiaridades que cercam o fomento do sistema desportivo e são estudadas ao longo do trabalho. A metodologia utilizada para a pesquisa é a análise descritiva qualitativa, com pesquisa documental e a utilização dos mais variados tipos de fontes para a efetivação de uma análise qualificada dos limites da autonomia desportiva, com o estudo de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, acórdãos de Cortes de Contas desde a edição de Lei Agnelo Piva e dos projetos de lei em curso nas casas legislativas, bem como da literatura disponível a fim de se identificar as fragilidades legais que possibilitem uma maior fiscalização dessas entidades, respeitando-se os limites de atuação do Estado.

Palavras-chave: Autonomia Desportiva, Plano Nacional do Desporto, Direito Regulatório no Esporte.

ABSTRACT

The present essay aims to analyze the nature of the legal relationship between the State and the sports entities and the nature of public financial aid received from the collection of the legal state gambling contests, that are transferred directly by Caixa Econômica Federal, by law, to these entities in order to promote the development of high performance sports, such as the Brazilian Olympic Committee, the Brazilian Paralympic Committee and the Brazilian Club Committee. The issue about these entities remains in the fact that they are constituted as private entities protected by the constitutional principle of sporting autonomy, which often prevents the regulation from State and the sanctioning laws from reaching its management, as it happens to public administration. It became clear that there is a very peculiar relationship between these entities and the State what causes a very inefficient fiscalization by the State. This is a descriptive, qualitative, documentary research, as it will use the most varied types of sources to carry out a qualified analysis of the limits of sports autonomy, such as a study of the jurisprudence of the Federal Supreme Court, since de edition of Agnelo Piva Law, the bills in progress in the legislative houses as well as the available literature in order to identify the legal weaknesses that allow a greater inspection of these entities, respecting the limits of State action.

Key-Words: Sports Autonomy; State-Sport relations, National Sports Plan, Regulatory Law in Sport.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo das regras regulatórias contidas na Lei Pelé e no projeto de lei da Nova Lei Geral do Esporte.....	98
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	-	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APFUT	-	Autoridade Pública de Governança do Futebol
CBC	-	Comitê Brasileiro de Clubes
CBCP	-	Comitê Brasileiro de Clubes Paralímpicos
CBD	-	Confederação Brasileira de Desportos
CBDE	-	Confederação Brasileira do Desporto Escolar
CBDU	-	Confederação Brasileira do Desporto Universitário
CBVELA	-	Confederação Brasileira de Vela
CBVM	-	Confederação Brasileira de Vela e Motor
CEF	-	Caixa Econômica Federal
CEPIM	-	Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas
CF	-	Constituição Federal
CND	-	Certidão Negativa de Débitos
CND	-	Conselho Nacional de Desportos
COB	-	Comitê Olímpico do Brasil
COI	-	Comitê Olímpico Internacional
CON	-	Comitê Olímpico Nacional
CPB	-	Comitê Paralímpico Brasileiro
ENADs	-	Entidades de Administração Nacional do Desporto
FBS	-	Federação Brasileira de Sports
Fenaclubes	-	Federação Nacional dos Clubes Esportivos
FGTS	-	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIFA	-	Federação Internacional de Futebol
MVP	-	Medida Provisória
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PHS	-	Partido Humanista da Solidariedade
PP	-	Partido Progressista
PROFUT	-	Programa de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro
RE	-	Recurso Especial
SENAC	-	Serviço de Aprendizagem Comercial
SENAI	-	Serviço Nacional de Aprendizagem do Industriário

SESC	-	Serviço Social do Comércio
SND	-	Sistema Nacional do Desporto
STF	-	Supremo Tribunal Federal
TCU	-	Tribunal de Contas da União
UNESCO Cultura	-	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS LIMITES DA AUTONOMIA DESPORTIVA E SEUS LIMITES SEGUNDO JULGADOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	16
1.1 Um breve apanhado sobre a evolução da Política Desportiva no Brasil.....	17
1.2 Do princípio da autonomia desportiva: uma revisão doutrinária.....	24
1.3 Análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre os limites da autonomia desportiva após a edição da Lei Federal 9.615/1998 – Lei Pelé.....	30
1.3.1 <i>Da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3045-1/DF</i>	31
1.3.2 <i>Da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2937/DF</i>	33
1.3.3 <i>Da ação Direta de Inconstitucionalidade 5450/DF</i>	36
1.3.4 <i>Da Compreensão da Autonomia Desportiva pelo Supremo Tribunal Federal</i>	39
1.4 Da falsa antinomia entre a autonomia desportiva e a possibilidade de interferência estatal.....	40
2. DOS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DO DESPORTO DE ALTO RENDIMENTO A PARTIR DA EDIÇÃO DA LEI PELÉ	44
2.1 A natureza das verbas repassadas aos comitês esportivos.....	44
2.1.1 <i>Da divergência entre o entendimento externado pela União e o posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a natureza destas verbas</i>	46
2.1.2 <i>Da sistemática de distribuição dos recursos advindos da lei Pelé pelas entidades beneficiadas</i>	53
2.2 Da natureza da relação jurídica entre os comitês desportivos e a União financiados por recursos públicos para desenvolvimento do desporto de alto rendimento.....	55
2.3 Da (in)constitucionalidade dos repasses frente à inexistência de uma política nacional do desporto.....	69
3. DO SISTEMA DE FOMENTO DO DESPORTO E DOS LIMITES DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NESTA ATIVIDADE	76
3.1 Fomento no desporto e suas relações com o poder de polícia e o poder regulatório.....	81
3.2 Uma análise sobre o contexto regulatório a partir da Lei Pelé E da proposta de Nova Lei Geral do Esporte (Projeto de Lei 1153/2019).....	92
CONCLUSÃO	113
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	117
ANEXO A	126
ANEXO B	128

INTRODUÇÃO

Desde a Carta Magna de 1998, o esporte ganhou tratamento diferenciado com seção específica na Constituição Federal (CF), em seu art. 217, garantindo-lhe protagonismo no novo ordenamento jurídico. Conferiu-se às entidades que administram o desporto uma autonomia especial, obrigando-se, por outro lado, a destinação de verbas públicas para o seu fomento. Para instrumentalizar o mandamento constitucional, o legislador aprovou, no ano de 2001, após três anos da edição do marco regulatório do Esporte (Lei Federal nº 9.615, de 24 de março de 1998), a chamada Lei Agnelo Piva (Lei Federal nº 10.264, de 16 de julho de 2001), criando-se um sistema de financiamento público que determinava que parte da renda dos concursos de prognósticos fosse aplicada no desporto de alto rendimento por meio, inicialmente, do Comitê Olímpico do Brasil (COB) e do Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB), posteriormente estendendo o financiamento à outros entes desportivos.

Esse sistema de financiamento público de desporto de alto rendimento inaugurado com o marco normativo de 2001, somado ao crescimento econômico na primeira década do século XXI criaram um anseio nacional de sediar os grandes eventos esportivos, cujo ciclo virtuoso teve início no ano de 2007, com a vinda do Pan-Americano para o Brasil, passando pelos Jogos Mundiais Militares em 2010 e tendo seu ápice com a vinda da Copa do Mundo de Futebol e dos Jogos Olímpicos, respectivamente em 2014 e 2016, fazendo do país um *player* esportivo de grande importância.

Contudo, após os holofotes colocados sobre os grandes eventos, foram noticiados inúmeros casos de corrupção envolvendo o financiamento público do desporto, incluindo-se aí a transferência de recursos públicos aos Comitês e Confederações Desportivas com evidências de má-gestão de referidos recursos.

É notório que vários dirigentes desportivos foram presos e mesmo condenados por desvios de verbas públicas, a exemplo do Presidente da Confederação Brasileira de Taekwondo¹, do Presidente da Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos², e mesmo o

¹ Ex-presidente da Confederação Brasileira de Taekwondo é condenado por fraude. **Ge.Globo**. Publicado em 23/03/2018. Disponível em: <https://ge.globo.com/taekwondo/noticia/ex-presidente-da-confederacao-brasileira-de-taekwondo-e-condenado-por-fraude.ghtml>, acessado em 07/01/2023

² Ex-presidente da CBDA, Coaracy Nunes é condenado à prisão. **Terra**. Publicado em 08/10/2019. Disponível em: <https://www.terra.com.br/esportes/lance/ex-presidente-da-cbda-coaracy-nunes-e-condenado-a-prisao.2ea0da64893f172bed34b4b7012e7b25owlts9ql.html>, acessado em 07/01/2023

Presidente do Comitê Olímpico do Brasil³, o que demonstra que em algum grau a fiscalização do Estado não tem logrado inibir desvios éticos na administração destas entidades.

Agravando o problema, nota-se a omissão estatal do Poder Executivo que, ao longo de mais de vinte anos, não editou o Plano Nacional do Desporto, delegando a política pública do desporto de alto rendimento às entidades privadas que, escudando-se em sua autonomia constitucional, passaram a gerir os recursos públicos como se privado fosse.

Assim, ao lado de um robusto sistema de financiamento público advindo de repasses diretos, incentivos fiscais e patrocínios públicos, observou-se uma letargia do Estado, que não foi capaz de promover o acompanhamento desses gastos públicos, em que pese uma fiscalização meramente formal do Tribunal de Contas da União (TCU) que, diante da autonomia garantida e da inexistência de balizas legais objetivas, não tem se mostrado capaz de inibir desvios de conduta dos gestores desportivos e mensurar objetivamente se os recursos empregados estão promovendo um avanço no desporto de alto rendimento do país.

Apenas para se dimensionar as cifras envolvidas, a Caixa Econômica Federal (CEF) informa, em seu portal da transparência, que foram transferidos diretamente às entidades desportivas recursos públicos da ordem de R\$1.329.281.000,00 (um bilhão trezentos e vinte nove milhões e duzentos e oitenta e um mil reais) no ano de 2021, sendo que deste montante somente o Comitê Olímpico do Brasil recebeu R\$316.761.000,00 (trezentos e dezesseis milhões setecentos e sessenta e um mil reais)⁴. A título comparativo, o município de São Paulo, maior capital do país, executou recursos da ordem de R\$235.959.721,82 (duzentos e trinta e cinco milhões novecentos e cinquenta e nove mil reais e oitenta e dois centavos)⁵ na área esportiva, demonstrando-se a vultuosidade de valores de recursos públicos geridos por entidades privadas.

Por outro lado, em que pese serem entidades privadas, as entidades desportivas recebem os recursos públicos como repasses obrigatórios por força de lei, sem, contudo, submeterem-se aos mesmos controles incidentes sobre os entes públicos. Ao contrário dos repasses voluntários da União e Estados às entidades desportivas, em que o valor se encontra vinculado a um regime de metas e objetivos, no caso dos repasses obrigatórios, não há

³ Nuzman é condenado a 30 anos de prisão por corrupção passiva e organização criminosa. **Ge.Globo**. Disponível em: [Nuzman é condenado a 30 anos de prisão por corrupção passiva e organização criminosa | ge \(globo.com\)](https://g1.globo.com/olimpiadas/ge/noticia/nuzman-e-condenado-a-30-anos-de-prisao-por-corrupcao-passiva-e-organizacao-criminosa-1.7284917), acessado em 07/01/2023.

⁴ BRASIL. Caixa Econômica Federal **Repasses Sociais 2021**. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-loterias/repasses_sociais_2021.pdf. Acessado em 09/06/2022.

⁵ SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/01-13-consolidado_anexo09_1644962390.pdf. Acessado em 01/11/2022.

contrapartidas objetivas aferíveis, o que concede significativa liberdade às entidades beneficiadas para realizarem gastos de recursos públicos sem balizas legais.

A discussão é ampla e apresenta controvérsias jurídicas. Se, por um lado, na doutrina há aqueles que defendem que esta seria uma verba privada e própria das entidades, uma espécie de subvenção sem maiores contrapartidas, cuja finalidade seria cumprir o art. 271, II, da Constituição Federal, do outro lado há os órgãos de controle do Estado, defendendo a natureza pública da verba, já que, apesar de não integrar o orçamento público da União, é repassada diretamente do órgão arrecadador para os Comitês Esportivos e outras entidades do desporto com a finalidade de fomento do desporto.

Nesse contexto, a pesquisa buscará fazer um cotejo entre a autonomia das entidades desportivas e os limites que têm sido impostos pelos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União e, em última análise, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, a partir da análise doutrinária e jurisprudencial.

Analisar-se-á, ainda, a evolução dos controles legais sobre os recursos públicos repassados à luz da legislação geral do desporto, buscando se verificar se esses controles têm se mostrado adequados ou se tornaram regras meramente formais, cujo resultado esperado não ocorreu.

Diante desse cenário, emerge a necessidade de estudo que se aprofunde sobre a natureza da relação jurídica entre as entidades desportivas e o Estado, o modo de intervenção do Estado nessas entidades e os instrumentos de controle criados desde a edição da Lei Pelé, questionando-se a possibilidade de uma regulação que permita o melhor uso dos recursos públicos empregados no desporto de alto rendimento, sem ferir a autonomia constitucional das entidades.

O objetivo deste trabalho é, portanto, analisar a natureza jurídica da relação entre o Estado e as entidades desportivas subvencionadas por recursos públicos, esclarecendo-se o regime jurídico desses repasses, bem como a atuação da administração na descentralização e fiscalização desses recursos, como a necessária análise da legislação em vigor, em confronto com o delineamento da jurisprudência da Corte Constitucional, atentando-se para os projetos de lei do Novo Marco Regulatório do Esporte, consubstanciado no projeto de lei 1.153/2019, e do Plano Nacional do Desporto, consubstanciado no projeto de lei 406/2022, que se encontram em tramitação no Congresso Nacional, principalmente no que tange às regras de integridade na gestão do desporto.

1. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS LIMITES DA AUTONOMIA DESPORTIVA E SEUS LIMITES SEGUNDO JULGADOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A discussão acerca da integridade na gestão do desporto é matéria talvez tão antiga quanto o próprio desenvolvimento da atividade sob o viés do alto rendimento. Já em suas origens é possível verificar um forte componente patrimonialista na administração do desporto, cujas origens remontam aos clubes, sabidamente entidades fechadas aos seus associados sem vínculo com o Estado. Não obstante disputas por poder e atos de má-gestão aproximaram o desporto do Estado diante da carência de recursos. Desde então, há um movimento pendular de afastamento e aproximação entre o desporto e o Estado a depender do momento histórico vivido, o que mais a frente será exposto.

A discussão sobre a autonomia do desporto acompanha todos esses movimentos. Se no início o desporto pouco despertava o interesse intervencionista do Estado, sua dependência de financiamento público e a compreensão da possibilidade de utilização política da prática desportiva alteraram radicalmente este quadro, impondo o que Camargos denomina de autonomia tutelada a partir de regime varguista.

Com a Constituição de 1988, novamente há uma busca pelo afastamento do Estado, sem, contudo, se renunciar ao financiamento público.

Neste contexto de idas e vindas, a autonomia desportiva passou a ser objeto de frequentes estudos por estudiosos, não demorando a chegar à Corte Constitucional.

Delineiam-se, a partir daí, os limites da autonomia desportiva, com desdobramentos práticos nos limites de fiscalização dos órgãos de controle e nos próprios limites legislativos, demonstrando-se que esta autonomia está longe de significar uma soberania ou independência do Estado.

Busca-se, assim, neste capítulo uma breve digressão histórica até o presente momento, apontando-se à tendência jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal e ao comportamento dessas entidades frente à intervenção estatal.

1.1 Um breve apanhado sobre a evolução da Política Desportiva no Brasil

A política pública para o desporto, desde a formação do Brasil, passando pelos períodos do Brasil Colônia, Imperial e da República Nova, foi praticamente inexistente. Trata-se de uma atividade meramente lúdica e social, sem atrair interesse do Estado em sua

regulamentação. Ou seja, não havia a prática enquanto atividade econômica que merecesse atenção do Estado.

A prática esportiva durante esse período ocorria de maneira espontânea e desordenada. Consistia basicamente em movimentos corporais ou atividades esportivas utilitárias realizadas pelos índios e os colonizadores. Eram atos muitas vezes relacionados à própria sobrevivência de seus praticantes, como o arco e flecha, a canoagem, pesca, corridas, dentre outras.

Durante o Brasil-Império, Manoel Tubino⁶ relata que as primeiras regulamentações nas práticas desportivas consistiram, na verdade, em um conjunto de decretos específicos para as escolas militares, os quais estabeleceram a obrigatoriedade de algumas práticas esportivas, a exemplo dos Decretos nº 2.116, de 11 de março de 1858, nº 3.705 de 22 de setembro de 1866, nº 4.720, de 22 de abril de 1871, nº 5.529, de 17 janeiro de 1874 e nº 9.251, de 16 de junho de 1884. De acordo com o autor, havia quase uma abstinência do Estado em regular a matéria, mas, por outro lado, o desporto se desenvolvia sob uma égide estritamente privada com a criação de clubes e ligas sob um viés estritamente privado, sem qualquer interferência do Estado.

Camargos⁷ pontua que, no início do século XX, clubes de remo, críquete e jóqueis-clubes já existiam em diversas regiões do Brasil, servindo como nascedouro da então incipiente prática do futebol.

Com o desenvolvimento da atividade desportiva surgiu a necessidade de se criarem regras claras para essas competições que se popularizaram na época. A primeira entidade de administração de desporto de que se tem notícia foi a Federação Brasileira de Sociedades de Remo. Tornava-se necessária a criação da *lex desportiva* para a institucionalização do esporte que começava a existir como atividade competitiva e não meramente como atividade lúdica ou social.

Reforça Ragazzo⁸ que a gestão desportiva brasileira se encontra atrelada ao desenvolvimento dessas associações privadas que tinham o objetivo de fomentar e viabilizar a realização de torneios desportivos. Essas entidades surgiram, pois, de uma união de entidades de prática desportiva, comumente chamadas de clubes, como forma de desenvolver a prática amadora e profissional no País.

⁶ TUBINO, M.J.G. **500 Anos de Legislação Esportiva Brasileira: do Brasil Colônia ao Início do Século XXI**. Rio de Janeiro: Shape, 2002, p. 19-20.

⁷ CAMARGOS, Wladimir Vinycius de Moraes. **Constituição e Esporte no Brasil: autonomia tutelada: ruptura e continuidade**. Brasília: Universidade de Brasília, 2017. p. 25-26.

⁸ RAGAZZO, C. E. J., & Fonseca, F. J. D. (2019). Intervenção estatal nas entidades esportivas brasileiras: flexibilização da autonomia constitucional. **Revista De Direito Econômico E Socioambiental**, 10(1), 73–103. <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i1.23606>, acessado em 20/10/2022.

A evolução do esporte de alto rendimento com competições internacionais aumentou a necessidade de organização dessas entidades de forma sistemática. Após convite do Barão Pierre de Coubertin para que o Brasil integrasse o Comitê Olímpico Internacional (COI), em 1913, Raul do Rio Branco, à época embaixador do Brasil na Suíça, buscou dirigentes esportivos de destaque no Rio de Janeiro, os quais se reuniram na sede da Federação Brasileira das Sociedades de Remo e, em assembleia, criaram o Comitê Olímpico do Brasil, chamado, à época, de Comitê Olímpico Nacional (CON). Na mesma ocasião, nasceu a Federação Brasileira de Sports (FBS), que dois anos depois passou a se chamar Confederação Brasileira de Desportos (CBD), conforme aponta a linha do tempo do sítio eletrônico do Comitê Olímpico do Brasil.⁹

Caberia ao CON a preparação e organização das delegações de atletas brasileiros que iriam representar o Brasil nos futuros Jogos Olímpicos, enquanto, à FBS, a organização do esporte nacional, incluindo-se aí a preparação e a realização de torneios e eventos esportivos nacionais e internacionais.

Contudo, como bem descrito por Sarmiento¹⁰, a demora na instituição da Federação Brasileira de Sports e a pretensão política das entidades desportivas de São Paulo culminaram com uma disputa que levou novamente à intervenção da diplomacia brasileira, já que a problemática transpôs as fronteiras nacionais, chegando à ameaça de exclusão do Brasil de competição sul-americana de futebol e criando problemas de representatividade junto à Federação Internacional de Futebol (FIFA). Nesse contexto, em 1916, fora criada a Confederação Brasileira de Desportos (CBD), sucedendo à Federação Brasileira de Sports (FBS), fruto de uma composição entre as entidades carioca e paulista.

Camargos¹¹ pondera que, embora a recém-criada CBD (antiga Federação Brasileira de Sports) representasse diversos esportes, inclusive o futebol e fosse totalmente de caráter privado e sem qualquer regulação por lei, foi fundamental a intervenção estatal, por meio do Ministro das Relações Exteriores, Lauro Müller, para conciliar os conflitos que existiam entre as entidades regionais do futebol do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Mas a paz institucional na Confederação Brasileira de Desportos (CBD) nunca fora alcançada e crises ocasionadas por disputas políticas em torno da gestão da entidade se

⁹COMITÊ OLÍMPICO DO BRASIL. **Linha do Tempo.** Disponível em: <https://www.cob.org.br/pt/cob/home/linha-do-tempo>. Acessado em: 06/07/2022.

¹⁰ SARMENTO, Carlos Eduardo. **A regra do jogo: uma história institucional da CBF.** Coord. Adelina Maria Novaes Cruz, Carlos Eduardo Sarmiento e Juliana Lage Rodrigues.. Rio de Janeiro: CPDOC, 2006. p. 7-12.

¹¹ CAMARGOS, Wladimir Vinycius de Moraes. **Constituição e Esporte no Brasil: autonomia tutelada: ruptura e continuidade.** Brasília: Universidade de Brasília, 2017. p. 27.

seguiram, a despeito da ascensão do futebol como esporte popular, sendo registrado por Sarmiento ¹²:

Em termos de política institucional, um novo período de crise se iniciou já em janeiro de 1920, com a substituição de Arnaldo Guinle na presidência da CBD. Na verdade, a sucessão de Guinle transcorreu dentro da mais plena normalidade institucional. Mas as gestões que se sucederam experimentariam períodos de grande tensão, provocados por denúncias de malversação de recursos e pela constante disputa entre cariocas e paulistas.

Buscou-se, nesse cenário conflituoso um consenso, elegendo-se em abril de 1921 o Deputado Federal José Eduardo de Macedo Soares para a Presidência da entidade, na expectativa de que a própria escolha de Macedo Soares favorecesse a criação de mecanismos financiadores do poder público.¹³

Encontrava-se aí o embrião do Estado como fonte originária de financiamento do desporto, bem como a imbricação da política tradicional à política desportiva.

Vê-se que a malversação dos recursos das entidades, as disputas políticas internas e a crescente visão do desporto como instrumento de formação da identidade nacional terminaram por criar condições para que o Estado passasse a intervir na atividade antes eminentemente privada, aproximando o privado do público, o desporto do Estado.

Observa-se, pois, que desde o início da organização do desporto, mesmo diante de uma administração privada, o Estado sempre esteve de alguma forma ligado à gestão do desporto, ainda que num primeiro momento apenas como ator externo na tentativa de conformação de forças políticas dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, que se digladiavam pelo reconhecimento internacional de suas respectivas entidades. Agia o Estado como intermediador da disputa, sem, contudo, aportar recursos.

Esse envolvimento do Estado no desporto viria a se acentuar duas décadas depois. Barros¹⁴ pontua que o interesse do Estado pela matéria do desporto se explicava pelo momento histórico mundial, em que o esporte era visto como uma forma de propaganda de regimes autoritários. Rememore-se que o mundo vivia em plena Segunda Guerra Mundial e o esporte passava a ser visto como instrumento político de *soft power* e demonstração de supremacia dos países.

¹² SARMENTO, Carlos Eduardo. **A regra do jogo: uma história institucional da CBF**. Coord. Adelina Maria Novaes Cruz, Carlos Eduardo Sarmiento e Juliana Lage Rodrigues. Rio de Janeiro: CPDOC, 2006. p. 22.

¹³ *Ibidem*, p. 24.

¹⁴ BARROS, Marcelo Jucá. **Revista da Academia Nacional de Direito Desportivo** - ANDD 2016-2. Ed. ANDD. Rio de Janeiro. p. 77.

Assim, ciente da força do desporto na formação de identidade nacional, durante a vigência do Estado Novo, sob forte ideologia corporativista e nacionalista, foi editado o Decreto-Lei nº 3.199, de 14 de abril de 1941, elaborado por meio de um conselho técnico - excluída a participação do Poder Legislativo - cuja finalidade fora, além de pacificar as guerras internas, submeter o desporto à tutela estatal. O Decreto-Lei nº 3.199, de 1941, foi a primeira legislação esportiva oficial do Brasil, sendo responsável por estabelecer as bases de organização dos desportos em todo país da forma como até hoje existe. Para além da *lex desportiva*, o Estado passava a legislar sobre a organização do desporto no país.

Referida normatização criou, no âmbito do Poder Executivo, o Conselho Nacional de Desportos (CND), o qual tinha a obrigação de orientar, fiscalizar e incentivar a prática dos desportos em todo país¹⁵. Mais: a normatização constituía-se numa guinada, subordinando as confederações esportivas, antes totalmente autônomas, à tutela do Estado¹⁶. Por outro lado, pela primeira vez, obrigava-se o Estado a subvencionar as entidades desportivas¹⁷.

O Decreto-Lei nº 7.332, de 20 de fevereiro de 1945¹⁸, materializa a subvenção pública do desporto, o que demonstra que, desde aquele período, o desenvolvimento do desporto, inclusive de alto rendimento, já dependia de aporte público para sua manutenção.

Nesse período, é clara a demonstração do caráter intervencionista do Estado. Embora fossem atividades privadas, seu exercício estava sob supervisão de um órgão de Estado, ao qual, inclusive, cabia a decisão final sobre a participação ou não do país em competições internacionais, bem como a fiscalização de seu funcionamento.

Leciona Mello Filho sobre a extensão da tutela estatal no desporto durante a vigência do Decreto-Lei nº 3.199, de 1941¹⁹:

O Decreto-lei 3199/1941, nos seus 61 dispositivos, cuidou dos mais variados aspectos, traçando o plano de sua estruturação, regulamentando as competições desportivas, adotando medidas de proteção, consagrando o princípio de que as associações desportivas exerciam atividades de caráter cívico, dispondo sobre a adoção de regras internacionais, proibindo o emprego de capitais com o objetivo de auferir de lucros, impondo a obrigatoriedade da atenção dos desportos amadores às associações que

¹⁵ Art. 1º do Decreto nº 3.199, de 1941: Fica instituído, no Ministério da Educação e Saúde, o Conselho Nacional de Desportos, destinado a orientar, fiscalizar e incentivar a prática dos desportos em todo o país.

¹⁶ Art. 12. As confederações, imediatamente colocadas sob a alta superintendência do Conselho Nacional de Desportos, são as entidades máximas de direção dos desportos nacionais.

¹⁷ Art. 38. A União, do Distrito Federal, os Estados e os Municípios deverão subvencionar as entidades desportivas filiadas direta ou indiretamente ao Conselho Nacional de Desportos, para o fim de possibilitar a manutenção e o desenvolvimento de suas atividades.

¹⁸ BRASIL. Senado Federal. **Decreto-Lei nº. 7.332, de 20 de fevereiro de 1945**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/532435/publicacao/15614587>. Acessado em: 05/08/2022.

¹⁹ MELO FILHO, Álvaro. **O desporto na ordem jurídico-constitucional brasileira**. São Paulo: Malheiros Editores, 1995. p. 26.

mantivessem o profissionalismo, de modo a evitar o efeito desportivo predatório.

Neste contexto intervencionista, o Estado optou por adotar um modelo monopolista e fundado no critério de territorialidade, determinando que cada esporte fosse representado somente por uma entidade de administração do desporto nacional e que o modelo fosse replicado nos estados por meio das federações regionais. Não há como não se associar a organização desportiva piramidal à própria organização sindical, cujas bases foram lançadas no mesmo período Varguista.

No cenário internacional ocorria o oposto. A Carta Olímpica de 1949²⁰, a primeira pós Segunda Guerra Mundial, passava a prever a independência e autonomia dos comitês olímpicos, buscando blindar o sistema olímpico de pressões externas que interferissem na dinâmica do desporto. Havia, assim, um descompasso entre o que ocorria no cenário nacional e o que começava a ocorrer no cenário externo.

Contudo, isso não impediu a edição de novo arcabouço legal reforçando o caráter intervencionista do Estado na política desportiva do país, consubstanciado na Lei Federal nº 6.251, de 08 de outubro de 1975²¹, a qual alçava o Conselho Nacional dos Desportos a órgão normativo e disciplinador do esporte nacional, vinculando-o ao Ministério da Educação e Desporto.

Vale lembrar que, quando da edição de referido normativo, o Brasil estava sob a égide da Constituição Federal de 1967²², a qual, pela primeira vez, versava sobre a matéria de maneira expressa, ainda que superficialmente, para estabelecer como competência da União a responsabilidade por legislar sobre regras gerais sobre os desportos.

Nesse contexto, não houve significativa alteração ao que dispunha a legislação anterior e a pirâmide esportiva brasileira permanecia tendo em seu topo um órgão de Estado com competência, inclusive, para autorizar ou não o funcionamento de confederações

²⁰ “25. A National Olympic Committee recognised as such by the International Olympic Committee must fulfil the following Requirements : it should include within its organisation representatives of all National Governing Bodies in that country whose sport is included in the Olympic programme, it must include among its members the Members of the International Olympic Committee of that country, it must recognise not more than one body or association in its own country as the National Governing Body of a sport which is the Body recognised by the International Federation of that sport, it shall be the official body for all Olympic matters in its own country. All arrangements concerning its taking part in the Olympic Games and all communications on such matters shall be addressed to it. It must be independent and autonomous” OLYMPIC WORLD LIBRARY. **The Olympic Charter**. Disponível em: <https://library.olympics.com/Default/olympic-charter.aspx> Acesso em: 09/07/2022.

²¹ Art. 41.O Conselho Nacional de Desportos, do Ministério da Educação e Cultura, é o órgão normativo e disciplinador do Desporto Nacional.

²² Art 8º - Compete à União: [...]. XVII [...].q) diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desportos;

esportivas, o que demonstra a extensão do poder estatal no funcionamento do desporto de alto rendimento. Camargos²³ pontua que:

O que a ditadura pretendia com a criação de referido sistema seria a integração não somente diretiva e disciplinar, (art. 9º), mas, principalmente, uma direção planejada do esporte nacional por meio da ‘Política Nacional de Educação Física e Desportos’ e do Plano Nacional de Educação Física e Desportos.

Mas se internamente o cenário intervencionista no desporto era reforçado, paradoxalmente a mesma Lei Federal nº 6.251, de 1975, avançava no sentido de garantir ao Comitê Olímpico do Brasil a autonomia²⁴ prevista no art. 25, da Carta Olímpica de 1975²⁵, que determinava que Comitês Olímpicos Nacionais devessem ser completamente independentes e autônomos com a finalidade de resistir a todas as pressões políticas, religiosas ou comerciais.

Nesse momento, a necessidade de apresentar o Brasil como um *player* integrado à ordem desportiva internacional, aliada ao clamor popular e ao ímpeto pela ruptura com as práticas adotadas durante o período dos governos militares, foram fundamentais para concretizar a liberdade esportiva, baseada em sua autonomia e independência.

Como resultado do processo de redemocratização, a Constituição Federal de 1988 erigiu o desporto a matéria com *status* constitucional, não só garantindo a autonomia desportiva das entidades ligadas ao desporto como princípio, mas prevendo a obrigação do Estado em patrociná-lo, dotando-o, ainda, de uma justiça específica de curso obrigatório, em uma seção específica da Carta Política, incluída no capítulo que trata da educação e cultura.

Seguiu-se a esse novo modelo duas legislações principais que incorporaram em seu texto a autonomia desportiva e romperam com a antiga intervenção estatal. A Lei Federal nº 8.672, de 6 de julho de 1993, conhecida como “Lei Zico”, e a Lei Federal nº 9.615, de 24 de março de 1998, que instituiu normas gerais sobre desporto e revogou integralmente a norma anterior, e ficou conhecida como “Lei Pelé”, vigendo até hoje com significativas alterações.

²³ CAMARGOS, Wladimir Vinycius de Moraes. **Constituição e Esporte no Brasil: autonomia tutelada: ruptura e continuidade**. Brasília: Universidade de Brasília, 2017. p. 92.

²⁴ Art. 25. O Comitê Olímpico Brasileiro, assegurada a autonomia que lhe é reconhecida, integrará o Sistema Desportivo Nacional

²⁵ 25 National Olympic Committees must be completely independent and autonomous and must resist all political, religious or commercial pressure. OLYMPIC WORLD LIBRARY. **The Olympic Charter**. Disponível em: <https://library.olympics.com/Default/olympic-charter.aspx> Acesso em: 09/07/2022.

Lançada essa breve digressão sobre o histórico e evolução da legislação desportiva pátria, faz-se necessário compreender qual bem jurídico se busca efetivamente tutelar ao conceder-se autonomia às entidades desportivas, bem como os limites dessa garantia, diante do emprego de verbas públicas para o desenvolvimento de uma atividade eminentemente privada, mas que inegavelmente é de interesse público.

1.2 Do princípio da autonomia desportiva: uma revisão doutrinária

A Constituição Federal de 1988 é o marco mais significativo no que concerne à legislação esportiva. Primeiro, por elencar o desporto como um direito social e segundo, por criar um sistema desportivo dotado de autonomia, obrigando o Estado a financiá-lo²⁶.

Determinou a Carta Magna, em seu artigo 217, inciso I, que é dever do Estado o fomento de práticas desportivas formais e não formais, devendo observar a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto à sua organização e funcionamento.

Interessante, neste ponto, deixar claro que a CF já previa a proteção associativa em seu artigo 5º, inciso XVIII, mas o constituinte originário entendeu por bem criar uma espécie de barreira extra de proteção contra a intervenção estatal, estabelecendo em seção específica a autonomia das entidades desportivas. Nesse sentido, Rezende²⁷ defende que a autonomia de organização e funcionamento das entidades diretivas e associações desportivas foi um reforço ao conceito de liberdade de associação e autogestão, consagradas na nova Carta Política Brasileira, servindo como diretriz para a mudança da legislação desportiva nacional, que tinha caráter eminentemente intervencionista. Nesse ponto, deve-se sempre lembrar que o desporto possui peculiaridades, a exemplo de um regramento transnacional, que não se aplicam às demais associações e que serviu de base para o acolhimento da sua autonomia no texto constitucional.

Não obstante, a questão acerca dos limites dessa autonomia tem sido objeto de discussões a cada alteração legislativa sobre desporto, mormente em razão do aporte de recursos públicos necessários à própria existência de muitas entidades desportivas.

²⁶ Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados: I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento; II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento; III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional; IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

²⁷ REZENDE, José Ricardo. **Tratado de Direito Desportivo**. São Paulo: Editora All Print, 2016. p. 362.

Melo Filho²⁸ aponta como finalidade da autonomia desportiva propiciar às entidades desportivas dirigentes e associações uma plástica organização e um flexível mecanismo funcional que permitam o eficiente alcance de seus objetivos. Portanto, não se trata de uma finalidade em si, mas de um meio de se melhorar a eficiência dessas entidades.

Isso não quer dizer, contudo, que haja anomia no desporto. Prossegue Melo Filho²⁹:

A autonomia não quer dizer anárquica inexistência de normas, nem significa independência e insubordinação às normas gerais fixadas na legislação desportiva e indispensáveis àquele mínimo de coerência reclamado pelo próprio sistema desportivo nacional, sob pena de trazer nefastas consequências para o desporto brasileiro.

Como mencionado, o desporto possui um subsistema regulatório próprio consubstanciado no que se convencionou chamar de *lex desportiva* e que vincula os atores esportivos em uma estrutura verticalizada, tendo no cume organizações transnacionais, a exemplo das Federações Internacionais ou Comitê Olímpico Internacional (COI), cuja atuação impõe uma série de regras que são incorporadas pelas entidades nacionais que administram o desporto, atletas, dirigentes e demais atores ligados internamente ao desporto.

Latty³⁰ explica que:

Tendo em conta as constatações já realizadas pela doutrina, a *lex desportiva* se manifesta nos estatutos das federações internacionais e nos regramentos que adotam. As regras do Comitê Olímpico Internacional igualmente participam do fenômeno. A rigor todas essas normas estão em vigor a partir de poderes privados e se aplicam sem submissão às soberanias estatais. Também se enquadram na *lex desportiva* as normas emanadas da justiça privada internacional e, particularmente, os princípios jurídicos estabelecidos pelo Tribunal Arbitral do Esporte.

Assim, paralelamente às normas estatais que tratam do desporto, subsiste um regramento próprio que garante que as normas internas, inclusive “as regras do jogo”, sejam emanadas de entidades especializadas, garantindo a universalização e standardização das normas de direito esportivo. Caso contrário, haveria regras desportivas diferentes para cada modalidade a depender do país onde fora praticado, impactando na própria possibilidade de competição, finalidade precípua do desporto de rendimento.

²⁸ MELO FILHO, Álvaro. **O Novo Direito Desportivo**. São Paulo: Ed. Cultura Paulista, 2002. p. 64.

²⁹ MELO FILHO, Álvaro. **O Desporto na Ordem Jurídico Constitucional Brasileira**. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 48.

³⁰ LATTY, Frank. **La Lex Desportiva – Recherche sur le droit transnational**. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007. p. 41.

Camargos³¹ adiciona que, para além de permitir uma maior plasticidade e flexibilidade na organização das entidades desportivas para atingimento de suas finalidades, como mencionado por Mello Filho, a garantia de autonomia das entidades desportivas visa a libertar o desporto de submissão indevida, seja à esfera pública estatal, seja às esferas públicas não estatais ou, ainda, à privada, visando a garantir que essas entidades sejam afastadas de influências que não sejam absolutamente relacionadas ao ambiente esportivo.

Nesse sentido, o princípio da autonomia desportiva é uma forma de garantia contra avanços do Estado sobre o sistema de autorregulação desportiva, afirmando Camargos³² que:

É desse princípio que se extrai a possibilidade de produzir e executar regras de Direito Esportivo que assegurem a integridade e o interesse nas competições. É da autonomia esportiva que advém a possibilidade de construção de uma linguagem própria de cada modalidade distante de interferências indevidas. Também nesse fundamento se arvora o encadeamento hierárquico entre organizações que representam esportes em determinado Estado nacional com as instituições transnacionais, sem maiores limitações de cunho estatal.

Rezende³³ defende, ainda, que a autonomia desportiva se configura em rechaço ao dirigismo estatal que vigia no país até a Constituição atual, sendo corolário do “liberalismo esportivo” à medida em que se sacralizou a intervenção mínima no desporto. Ainda segundo o autor, a evolução de um tecido internacional de entidades privadas, encabeçado pelas entidades transnacionais de entidades de administração do desporto e organismos a estes vinculados, possibilitou uma espécie de blindagem do sistema, possibilitando que uma intervenção estatal compreendida como indevida possa ocasionar a desfiliação da entidade representativa no país, impondo isolamento daquela nação no ambiente internacional desportivo. Nesse ponto, cabe lembrar que não se encontra diante de uma relação entre países ou organismos internacionais, mas entre entidades totalmente privadas e um Estado.

A questão ganha especial relevância no Brasil na medida em que as entidades desportivas são subvencionadas com recursos públicos, podendo-se falar na própria limitação de poder fiscalizatório do Estado, já que lhe seria vedado intervir nessas entidades de maneira direta. Adicione-se a esse tensionamento entre entidades privadas autônomas e Estado subvencionador um ingrediente extra consistente no fato de que a administração do desporto no Brasil é exercida em caráter monopolista desde o período Vargas. Dessa forma, não

³¹ CAMARGOS, Wladimir Vinycius de Moraes. **Constituição e Esporte no Brasil**: autonomia tutelada: ruptura e continuidade. Brasília: Universidade de Brasília, 2017. p. 133.

³² LEI EM CAMPO. **O Tripé em que se baseia a Lei Desportiva**, publicado em 28/01/2019. Disponível em: <https://leiemcampo.com.br/o-tripe-em-que-se-baseia-a-lex-sportiva/>. Acessado em: 18/07/2022.

³³ REZENDE, José Ricardo. **Tratado de Direito Desportivo**. São Paulo: Editora All Print, 2016. p. 185.

existem duas Confederações Brasileiras de Futebol ou dois Comitês Olímpicos Brasileiros reconhecidos pelos organismos internacionais, o que, de certa forma, cria uma interdependência entre essas entidades e o Estado.

Volta-se, pois, para uma discussão mais profunda da dimensão jurídica da autonomia desportiva, a fim de obter melhores subsídios para entender o sentido e o alcance dessa garantia constitucional. Não se trata de construção doutrinária fácil considerando-se as peculiaridades do desporto, quer porque, apesar de exercido em ambiente totalmente privado, contribui fortemente para a formação de um sentimento de identidade nacional, quer porque se encontra inserido dentro de regras transnacionais e que não raro se chocam com o ordenamento jurídico local.

Não há como negar que uma Copa do Mundo ou Jogos Olímpicos repercutem no sentimento de nacionalismo do povo, embora não tenham qualquer ligação com o Estado do ponto de vista formal. Não por outra razão, tramitam no Poder Legislativo projetos de lei que visam o reconhecimento da Seleção Brasileira de Futebol como patrimônio cultural brasileiro, cuja defesa é de elevado interesse social, a exemplo do Projeto de Lei do Senado nº 508, de 2018³⁴. Por óbvio que se trata de investida do poder estatal contra a autonomia desportiva, já que seu reconhecimento como patrimônio cultural imporia sua tutela pelo Estado e sua defesa por órgãos de Estado como o Ministério Público.

Na doutrina, encontram-se posições que variam desde uma autonomia quase dogmática a uma visão que compreende o princípio com temperamentos. Dentre aqueles que propõem uma interpretação mais branda do princípio da autonomia desportiva, a justificativa estaria na necessidade de impor limites ao exercício desse direito até mesmo para evitar que essas entidades se utilizem de uma suposta “blindagem constitucional” para agir de maneira diversa à imposta no ordenamento, desvirtuando-se de seu mister.

Seguindo essa linha de autores que emitem um posicionamento mais transigente, Melo Filho³⁵ explica que essa autonomia se desdobra em duas dimensões – uma interna e outra externa – e faz essa distinção, segundo ele próprio, para evitar o que chama de “interpretação deformante” do princípio. A face ou dimensão interna estaria relacionada ao exercício de competências e poderes restritos aos interesses *interna corporis* da entidade desportiva. Nesse ponto, os limites para sua atuação somente encontrariam previsão na própria Carta Magna. Do outro lado, a dimensão externa seria um estado de independência que não se coaduna ao

³⁴ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 508, de 2018**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134816>. Acessado em: 05/08/2022.

³⁵ MELO FILHO, Álvaro. **O Novo Direito Desportivo**. São Paulo: Ed. Cultura Paulista, 2002. p. 64-66.

ordenamento jurídico, posto que não existem direitos absolutos exercidos de maneira ilimitada.

Em que pese defender de maneira peremptória que a autonomia se constitui em um princípio dotado do maior grau de juridicidade possível, não podendo ser suprimido ou informado por ação legislativa ordinária ou da administração pública, o doutrinador entende, ainda, que se devem resguardar áreas clássicas de atuação estatal, como áreas de responsabilidade estatal, ordem pública e segurança pública.

Reforça que a independência é privilégio somente conferido aos poderes do Estado em relação ao próprio Estado³⁶. Ademais, não seria cabível conceber-se uma independência das entidades desportivas se a própria Constituição de 1988 previu competência concorrente entre União e demais entes federados para legislar sobre desporto. Logo, a percepção de que haveria uma independência externa oponível ao próprio Estado não encontraria respaldo.

Partindo dessas premissas, Melo Filho definiu o conceito de autonomia como³⁷:

[...] um certo poder de autonormação e autogoverno que existe, sem a intervenção estranha nem estatal, o que se reconhece e resguarda, constitucionalmente, dentro dos contornos traçados pela Carta Magna, que não delega ao legislador, administrador ou julgador para conceder direitos ou limitá-los, pois, só a própria Constituição pode fazê-lo.

A concepção desse princípio de autonomia foi corroborada por Barroso³⁸ que entendeu que os limites à autonomia desportiva jamais poderiam ser traçados por normas infraconstitucionais, sob pena de desvirtuar-se o instituto. Em parecer emitido acerca da recepção ou não de normas previstas na Lei Federal 6.251, de 1975, pela nova Carta Política, a respeito de regras que dispunham sobre o limite e prazos de mandato dos dirigentes de confederações e federações, o autor trouxe a mesma compreensão de Mello Filho, estabelecendo que somente a Constituição poderia estabelecer esses limites, nos seguintes termos:

A autonomia, portanto, não apenas comporta, como antes pressupõe a existência de determinados limites. Quem tem competência para conceder autonomia, tem competência para traçar-lhe parâmetros. Se é a Constituição que confere autonomia, pode ela definir o seu alcance. Se é a lei ordinária que a confere, pode igualmente demarcar-lhe uma esfera própria. O que, todavia, não pode ocorrer é a lei ordinária impor limites à autonomia outorgada pela Constituição, circunstância que importaria em total subversão da hierarquia das normas jurídicas.

³⁶ MELO FILHO, Álvaro, **Nova Lei Pelé: Avanços e Impactos**. Rio de Janeiro: Maquinaria, 2011. p. 42.

³⁷ MELO FILHO, Álvaro. **O Novo Direito Desportivo**. São Paulo: Ed. Cultura Paulista, 2002. p. 66.

³⁸ BARROSO, Roberto. “Interpretação Constitucional— Direito Constitucional Intertemporal — Autonomia Desportiva: Conteúdo e Limites — Conceito de Normas Gerais”, **Revista de Direito Público**, 1993. p. 96,

Contudo, essa visão que busca conciliar o Poder Estatal com a autonomia desportiva não encontrou guarida na visão doutrinária de autores como Camargos³⁹, para quem não existe uma autonomia interna e outra externa. Afirma o autor que o conceito de autonomia é indivisível, tanto em sua dimensão material, ou seja, seu alcance, como em razão dos seus destinatários, ou sujeitos dessa autonomia. O princípio da autonomia esportiva seria uno, sendo a garantia constitucional um anteparo que impede que se estabeleça uma relação de subordinação entre as entidades desportivas e o Estado no desenvolvimento de seu mister.

Para contrapor-se àqueles que entendem que a autonomia desportiva deve ser interpretada de maneira limitada, Camargos explica:

Há uma incompreensão própria do normativismo ou positivismo jurídico nesta interpretação. Ela é própria de quem confunde texto e norma. A transcendentalidade e horizontalidade sistêmica do princípio da autonomia esportiva é garantia que, independentemente de sua localização no direito positivado, seja interno de um país seja no direito internacional, ele continuará oponível contra todos.

Ou seja, a autonomia desportiva seria quase um cânone absoluto que afastaria qualquer que fosse a tutela estatal da gestão do desporto, a qual deveria reger-se pela *lex* desportiva primordialmente.

Não se pode negar que um entendimento que exclua por completo o ordenamento jurídico de um país não se aproxime de um conceito libertário e utópico, principalmente diante do financiamento público de suas atividades, já que o aporte de recursos públicos atrai a incidência não só de princípios constitucionais, mas de normas infralegais que consubstanciam esses princípios.

Por fim, termina Camargos por defender que a autonomia somente pode ser preservada por uma interpretação que integre o sistema privado desportivo ao estatal, mas não de forma concêntrica onde o desporto esteja contido na esfera estatal, mas de forma que ambos coexistam sem subordinação.

No âmbito judicial, em voto externado no RE 881864 AGR / DF⁴⁰, o Ministro Marco Aurélio definiu a autonomia desportiva como:

A capacidade de auto-organização, de autogoverno e de autoadministração das entidades desportivas. A auto-organização diz respeito ao poder de editar os próprios atos constitutivos e de criar seus órgãos. O autogoverno refere-se à possibilidade de tais entidades editarem as normas de conduta aplicáveis a si próprias e a seus membros. A autoadministração reflete sua capacidade de

³⁹ CAMARGOS, Wladimir Vinycius de Moraes. **Constituição e Esporte no Brasil**: autonomia tutelada: ruptura e continuidade. Brasília: Universidade de Brasília, 2017. p. 112.

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 881864 AGR / DF**. Primeira Turma. Relator: Min. Marco Aurélio. DJe-232 10-10-2017.

dar execução às normas vigentes e de buscar a realização dos objetivos da entidade, entre os quais podem ser elencados a pacificação de conflitos entre os times e o reconhecimento do mérito desportivo dos seus membros

Assim, transparece claro que não há garantia de independência ou soberania destas entidades, não havendo respaldo jurídico para se admitir que entidades desportivas totalmente subvencionadas por recursos públicos possam utilizar-se de referida autonomia, como defesa nas incursões fiscalizatórias e regulatórias do Estado. Essa fluidez no conceito de autonomia desportiva e a rigidez que se observa em relação à fiscalização de gastos públicos é fonte inesgotável de conflitos, como mais à frente se apontará, demonstrando-se que o próprio Estado se mostra titubeante em diversos momentos sobre os limites de sua atuação junto às entidades.

1.3 Análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre os limites da autonomia desportiva após a edição da Lei Federal 9.615/1998 – Lei Pelé

Desde a promulgação da Constituição Federal não raras vezes o Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido chamado a arbitrar os limites da autonomia desportiva diante de leis que, muitas vezes, possuem a finalidade de aumentar a transparência e a democratização da gestão das entidades desportivas, cujos traços de patrimonialismo mantêm-se arraigados. Noutros momentos, a autonomia desportiva é invocada como meio de legitimar condutas discriminatórias, como no caso do Recurso Extraordinário 1174204/MG⁴¹, em que uma entidade desportiva buscava na garantia constitucional o direito de cobrar anuidades diferenciadas entre cônjuges e companheiros dos associados, criando evidente *discriminen* não previsto no ordenamento.

A esfera investigativa criminal também não passou ao largo da discussão, como no caso do Mandado de Segurança 33751/DF, com invocação indireta pelo ex-presidente da Confederação Brasileira de Futebol Marco Polo Del Nero, do princípio da autonomia desportiva para fins de omitir-se de prestar esclarecimento junto à Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada para apurar delitos cometidos no âmbito da Confederação Brasileira de Futebol. Alegava-se que atos privados praticados no âmbito de uma entidade de administração do desporto não seriam passíveis de investigação, o que fora rechaçado pela Corte

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1174204/MG**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgamento 21 de Novembro de 2018. DJe-261 05/12/2018

Constitucional, assentando-se, com base na doutrina de Carajelescov⁴², que os negócios privados são susceptíveis de investigação por comissão parlamentar de inquérito, desde que esteja em jogo interesse público relevante inserido no rol de competências da Casa Legislativa que a instituir.

Portanto, o que se tem observado é que a autonomia desportiva tem sido utilizada não raro com propósitos alheios à própria defesa da higidez do sistema desportivo, em flagrante desvio de sua finalidade. Utilizam-se as entidades do princípio da autonomia desportiva para agirem fora da legalidade, sob o argumento de que o Estado não pode intrometer-se em seus assuntos, ainda que ajam à margem da lei.

Neste ponto do trabalho, o recorte escolhido será a interpretação das decisões colegiadas da Corte Constitucional proferidas em sede de ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs), cujo objeto principal sejam os limites da autonomia e de onde se possam extrair elementos os mais objetivos possíveis para se balizar até onde pode o Estado adentrar na gestão do desporto sem ofender a autonomia dessas entidades. Não obstante, há a necessidade de se integrar à pesquisa alguns julgados que, a despeito de não tratar de forma direta a autonomia desportiva, por certo trazem informações que permitem uma melhor hermenêutica da posição do STF.

Assim, far-se-á a análise individualizada das Ações Diretas de Inconstitucionalidade para ao final extraírem-se elementos comuns que permitam a melhor compreensão da temática.

1.3.1 Da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3045-1/DF

A primeira Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3045-1-DF) questionando a intervenção indevida do Estado frente à redação original do art. 59, do Código Civil Brasileiro⁴³ no ano de 2005, cujo objeto normativo seria o maior poder e controle da gestão e democratização das entidades associativas por parte de sua assembleia geral. Pretendia-se obter do Supremo Tribunal Federal uma interpretação conforme à Constituição que excluísse do âmbito de incidência os preceitos normativos inseridos no Código Civil, as entidades

⁴² CARAJELES COV, Yuri. **Comissões Parlamentares de Inquérito**. Curitiba: Juruá. 2007. p. 114.

⁴³ Art. 59. Compete privativamente à assembleia geral: I - eleger os administradores; II - destituir os administradores; III - aprovar as contas; IV - alterar o estatuto. Parágrafo único. Para as deliberações a que se referem os incisos II e IV é exigido o voto concorde de dois terços dos presentes à assembléia especialmente convocada para esse fim, não podendo ela deliberar, em primeira convocação, sem a maioria absoluta dos associados, ou com menos de um terço nas convocações seguintes.

dirigentes desportivas e as associações desportivas, invocando-se a autonomia desportiva prevista no art. 217, I, da Constituição Federal.

O parecer apresentado pela Procuradoria Geral da República, aparentemente, alinou-se à doutrina menos restritiva apoiada nas lições de Mello Filho para opinar no sentido de que a autonomia outorgada pelo artigo 217 da CF não pode anular competência constitucional da União para estabelecer regras gerais sobre desporto, prevista no artigo 24 da própria Carta Política.

Em seu voto, o Ministro Celso de Mello, previamente a qualquer análise, foi bastante incisivo ao estabelecer como premissa que, ainda que de extração constitucional, a autonomia desportiva não se revela absoluta, tampouco tem a extensão e o conteúdo inerentes ao conceito de soberania e independência.

Acrescentou que, ainda que resultante de cláusula constitucional, a autonomia nada mais significa que uma capacidade de autodeterminação, essencialmente exercitável, pelo ente público ou privado, nos estreitos limites do ordenamento positivo do Estado. Neste sentido, segue sustentando que estas entidades às quais se outorgou prerrogativa extraordinária estão sujeitas à regulação estatal, que mediante cláusulas genéricas ou conceitos jurídicos indeterminados, pode impor restrições, definir a extensão e estabelecer parâmetros destinados a condicionar a prática deste poder de auto-organização e autodeterminação, sem que se possa inferir, da legítima emanção de normas instituídas pelo Poder Público, qualquer tipo de indevida interferência na esfera de liberdade das associações civis e entidades desportivas em geral.

Após estabelecer os limites normativos da autonomia, a manifestação do Ministro definiu os limites materiais desta garantia, ao dispor que a sua prerrogativa se limita à sua organização, estruturação e funcionamento interno, não olvidando de sua subordinação normativa ao delineamento derivado do desenho institucional traçado pelo ordenamento jurídico positivado em normas gerais de direito.

Observa-se que em certo grau, o voto do Ministro não difere a autonomia associativa da autonomia desportiva, considerando que ambas encontram seus parâmetros na própria contenção normativa do Estado que lhe impõe limites. Consigna o voto que:

É preciso enfatizar, bem por isso, mesmo tratando-se de organização e funcionamento de associações civis e de entidades desportivas, que o conceito de autonomia – que supõe o exercício de um poder essencialmente subordinado à diretrizes gerais que lhe condicionam a prática – não se confunde com a noção de soberania, que representa uma prerrogativa incontestável, impregnada de caráter absoluto.

Isso significa que as entidades autônomas, como as organizações desportivas, qualificam-se como instituições juridicamente subordinadas às normas estruturantes editadas pelo Estado, que representam, neste contexto, verdadeiros arquétipos no processo de configuração institucional de tais entes.

Em amplos debates, o Ministro Sepúlveda Pertence levantou o questionamento se não seriam as autonomias concedidas aos partidos políticos e às entidades desportivas uma espécie de autonomia qualificada, considerando-se que foram expressamente prestigiadas pelo legislador.

Em contestação às alegações do Ministro Sepúlveda, o Ministro Cezar Peluso entendeu por fazer uma clara distinção entre a importância política dos partidos, os quais, em suas palavras, fazem parte do próprio funcionamento do Estado com importância jurídico constitucional e as entidades desportivas, que, apesar de serem importante parte da vida social, teriam relevância secundária, não se podendo comparar a autonomia dos partidos políticos à autonomia desportiva.

Na compreensão de Peluso, a autonomia desportiva repousaria num campo de proteção contra a intervenção concreta do Estado, o que não se confunde com a impossibilidade de se legislar sobre matéria civil referente às associações. Em adição o Ministro ressalta que o artigo 217, I da CF deve ser interpretado em conjunto com a própria garantia de livre associação, sendo que a tutela jurídica do artigo 5º, XVIII, repousaria no funcionamento e a autonomia qualificada das entidades desportivas iria além e garantiria sua capacidade de auto-organização.

Embora a discussão tenha se iniciado na ADI 3045-1/DF, a Corte não fixou seu entendimento sobre os limites da autonomia desportiva, tendo em vista alteração legislativa superveniente decorrente da Lei Federal 11.127 de 28 de junho de 2005, que provocou a perda de objeto da ação direta de inconstitucionalidade em razão da alteração substancial do artigo impugnado excluindo-se a competência das assembleias gerais a destituição dos administradores e aprovação de prestação de contas.

1.3.2 Da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2937/DF

Entretanto, a questão não demoraria a retornar à voga, quando em 2012, impugnaram-se vários dispositivos da Lei Federal 10.671, de 15 de maio de 2003, legislação conhecida como Estatuto do Torcedor.

A nova legislação trouxe inquietações à comunidade esportiva, o que terminou por propiciar nova ação de controle de constitucionalidade através da ADI 2937-DF, de relatoria do Ministro Cezar Peluso, proposta pelo Partido Progressista (PP), onde impugnavam-se os artigos 8º, I, 9º, § 5º, incisos I e II, e § 4º, 11, caput e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, 12, 19, 30, parágrafo único, 32, caput e §§ 1º e 2º, 33, parágrafo único, incisos II e III, e 37, caput, incisos I e II, § 1º e inc. II, e § 3º, do Estatuto do Torcedor, os quais, como regra, traziam normas que buscavam preservar a higidez dos resultados dos campeonatos e a segurança dos torcedores em partidas.

Como argumentos, os requerentes entendiam que a competência legislativa da União para legislar sobre desporto, prevista no art. 24, IX, da Carta Política, previa que a União somente poderia estabelecer regras gerais, compreendendo que as normas impugnadas desceram a minúcias, invadindo a esfera de competência reservada à autonomia das entidades. Neste sentido defendiam que o princípio da autonomia desportiva, aplicável às associações e entidades desportivas dirigentes, no que toca a sua organização e funcionamento, impediria a existência de leis que se imiscuem nas questões internas da administração esportiva, ostentando tal garantia plena compatibilidade com um regime democrático e não-autoritário.

Em arremate, sustentavam como inconstitucional a imissão do Estado em iniciativas espontâneas privadas, apartadas de qualquer ingerência pública, que contavam, exclusivamente, com recursos privados. Portanto, a autonomia desportiva não teria nenhuma condicionante ou limitação nos princípios e normas constitucionais, não havendo nenhuma restrição, explícita ou – o que seria inadmissível -- implícita, a ela.

Observa-se que o posicionamento defendido se alinha a um conceito de autonomia quase absoluto, posto que limitado apenas pelo sistema desportivo hierarquizado, conforme sustentado na doutrina de Camargos.

Como linha geral de defesa, a União defendeu não só seu direito de editar regras gerais do desporto, mas também sua obrigação de atuar na defesa do direito do torcedor, cuja figura assemelha-se à do consumidor em razão de previsão legislativa da própria Lei Pelé⁴⁴. Afirmou ainda que ao legislar sobre a matéria buscava proteger o próprio desporto, cujo interesse coletivo nacional é inquestionável.

⁴⁴ Art. 42. Pertence às entidades de prática desportiva o direito de arena, consistente na prerrogativa exclusiva de negociar, autorizar ou proibir a captação, a fixação, a emissão, a transmissão, a retransmissão ou a reprodução de imagens, por qualquer meio ou processo, de espetáculo desportivo de que participem. (Redação dada pela Lei nº 12.395, de 2011). [...]. § 3º espectador pagante, por qualquer meio, de espetáculo ou evento desportivo equipara-se, para todos os efeitos legais, ao consumidor, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Em parecer da Procuradoria Geral da República, o Procurador-Geral foi enfático em defender que a autonomia não se confunde com independência, soberania ou total falta de compromisso com o bem-estar público e tem cunho administrativo, relativo à sua organização e funcionamento, não podendo ensejar desprezo aos interesses da coletividade. Observa-se que há uma reiteração do voto proferido pelo Ministro Celso de Mello na ADI 3045-1DF, reconhecendo-se que a interpretação dada pelo autor à liberdade de associação destoa da exegese do texto constitucional, que não garante, às associações, total independência ou desnecessidade de subordinação a regramentos normativos.

Em seu voto, o Ministro Cezar Peluso busca conformar os comandos contidos no *caput* do art. 217, onde se prevê o esporte como direito de “cada um”, denotando seu caráter de direito fundamental individual, com o seu inciso I, onde consta a autonomia das entidades desportivas, compreendendo que uma vez que definido como objeto de direito do cidadão, o esporte emerge na condição de bem jurídico tutelado pelo ordenamento, em relação ao qual a autonomia das entidades é mero instrumento de concretização, sujeitando-se, como tal, àquele primado normativo (Estatuto do Torcedor). Conclui-se, assim, que a finalidade da autonomia pode ser considerada como um mecanismo de garantia de defesa do próprio direito individual ao esporte.

Assim, é possível estabelecer mais um parâmetro objetivo da autonomia, sendo este um meio de garantia do próprio direito individual ao esporte. Em seu voto, o Ministro Ayres Britto reforça uma das finalidades da autonomia desportiva definindo-a como meio de proibição de o Estado aparelhar ideologicamente as entidades para alcançarem objetivos político-ideológicos, objetivos que não sejam propriamente do esporte.

Outro ponto de interesse no voto do Ministro Ayres Britto é que reconhece a questão do futebol como elemento de formação da própria identidade cultural do país, estando, assim, regrado pela Constituição no artigo 216. Por óbvio que tal consideração não pode passar despercebida já que a constituição determina que o Poder Público promova a defesa do patrimônio cultural brasileiro⁴⁵, e tal assertiva legitimaria a atuação de órgãos como o Ministério Público.

Assim, pode-se extrair do julgamento da ADI 2937-DF, algumas conclusões. A primeira é que não existe a autonomia absoluta sustentada pelo sistema desportivo. Os limites

⁴⁵ Art. 216 Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...]. § 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

normativos como bem colocados pelo Ministro Celso de Mello, quando de seu voto na ADI 3045-1/DF, encontram-se no dever do estado de exercer sua atividade legislativa estabelecendo regras gerais ao funcionamento do ordenamento jurídico. A segunda conclusão é que, ao reconhecer-se o desporto, em especial o futebol, como elemento formador da identidade e cultura nacional, o Supremo Tribunal abre espaço para a tutela desse patrimônio imaterial pelo Poder Público.

1.3.3 Da ação Direta de Inconstitucionalidade 5450/DF

Mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal foi novamente instado a se manifestar diante de uma lei de espectro moralizador no desporto. A Corte precisou se manifestar acerca da constitucionalidade da Lei Federal 13.155, de 4 de agosto de 2015, que dispunha sobre a criação do Programa de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro (PROFUT), o qual, em troca do oferecimento de condições mais benéficas ao pagamento de dívidas tributárias, impunha uma série de condicionantes com a finalidade de aumentar probidade e a transparência no desporto.

Os requerentes, Partido Humanista da Solidariedade (PHS) e o Sindicato Nacional das Associações de Futebol Profissional e suas Entidades Estaduais de Administração e Ligas impugnavam os artigos 5º, II, IV, e V, e parágrafo único, além dos artigos 19, III e artigos 24, 25, 26, 27, 38, e 40 da chamada Lei do PROFUT. As regras insculpidas no artigo 5º, basicamente tratavam de imposições que buscavam aumentar a representatividade dos atletas e aumentar a democratização da gestão com a limitação de mandatos. O artigo 19 criava a Autoridade Pública de Governança do Futebol (APFUT), no âmbito do extinto Ministério do Esporte, dotando-a de poder fiscalizatório e requisitório. Já os artigos 24 a 27, criavam a figura jurídica da gestão temerária das entidades desportivas profissionais do futebol, tipificando condutas e prevendo penalidades. O artigo 38, de amplo espectro, tratava de regras de organização do desporto, com finalidade de aumentar a democratização da gestão até normas sobre direito trabalhista de atletas e o artigo 40 criava como critério técnico para a habilitação de entidade de prática desportiva a exigência de apresentação de regularidade fiscal, atestada por meio de apresentação de Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (CND), apresentação de certificado de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – (FGTS) e comprovação de pagamento dos vencimentos acertados em contratos de trabalho e dos contratos de imagem

dos atletas, bem como dispunha sobre regras para rebaixamento de equipes e alterava a tipificação penal das condutas previstas no Estatuto do Torcedor.

Os argumentos expostos pelas entidades tinham como cerne os limites da intervenção do Estado na gestão das entidades desportivas, entendendo a entidades que havia flagrante violação ao princípio da autonomia desportiva com a imposição de regras estatutárias, criação de condutas ilícitas no desporto e intervenção em matérias *interna corporis*. Em relação ao artigo 40, o único julgado inconstitucional, as alegações seriam de que ele imporia punição política, restringindo a atividade econômica em ofensa ao art. 170 da Constituição Federal.

A defesa apresentada pelo Senado Federal traz dois argumentos que apontam para uma visão mais flexível sobre o princípio da autonomia desportiva. O primeiro diz respeito ao reconhecimento do futebol como patrimônio público cultural, o que se coaduna ao voto proferido pelo Ministro Ayres Britto no julgamento da ADI 2934DF, reconhecendo-se a incidência do art. 216 da Constituição Federal. O segundo ponto, é que, a despeito de serem os clubes de futebol em quase sua totalidade associações sem fins lucrativos, entendeu a casa legislativa que as atividades desportivas são, também, empresariais, de sorte que cabe ao Poder Público – agente normativo e regulador da atividade econômica – o exercício das funções de fiscalização, incentivo e planejamento (art. 174, CF) para assegurar a proteção ao consumidor, podendo, mediante interesse público, exigir transparência em suas relações, bem como estabelecer sanções em caso de descumprimento, sem que haja invasão de competência legislativa dos Estados e dos Municípios (art. 18, caput, CF). As razões expostas foram seguidas pela Advocacia Geral da União que reforçou a necessidade de regulação do setor.

Parecer da Procuradoria Geral da República apontou para a constitucionalidade da norma, exceto em relação ao artigo 40 da Lei 13.155/2015, na parte em que alterou o artigo 10, §§ 1º, 3º e 5º, da Lei 10.671/2003, prevendo a regularidade fiscal como critério necessário à participação em competições esportivas, e impondo rebaixamento aos clubes que não cumprirem o requisito. Todavia, as razões que fundamentaram o reconhecimento da inconstitucionalidade não repousaram sobre a autonomia prevista no art. 217, I da CF, mas sobre o artigo 174, já que tais imposições atentaram contra o livre exercício de atividade econômica e profissional, na medida em que propõem formas heterodoxas para cobrança de tributos.

Em seu voto, o Ministro Relator Alexandre de Moraes reiterou o voto do Ministro Celso de Mello na ADI 3045-1/DF, indicando que, sobre a autonomia das entidades (art. 217, I, da CF), a Corte já teria se manifestado no sentido de que não se trata de soberania ou

independência, nem se coloca acima do poder de regramento pela legislação competente editada pelo Estado em seu regular poder legislativo.

Entende como proporcional e razoável a atuação do legislador que visa a criação de normas com a finalidade de garantir a probidade e a transparência da gestão democrática e participativa do desporto. Observa-se, neste ponto, mais uma baliza aos limites da autonomia desportiva, impondo às entidades obrigação de respeito a princípios como o da probidade e democracia no desporto.

Aponta que é de conhecimento público o nível alarmante de endividamento dos clubes brasileiros de futebol profissional, associando o quadro à práticas de gestão não profissionais ou mesmo de idoneidade questionável, sustentando evidente fundamento constitucional para a edição de lei com objetivo de promover a melhoria do padrão de gestão do futebol profissional, visto não se tratar de atividade estritamente privada, mas de interesse público e social, objeto de especial tutela no texto constitucional.

Vê-se aqui um novo elemento não invocado nos votos das ações diretas de inconstitucionalidade anteriores. O desporto é visto como matéria de interesse público e social, superando uma visão de que a atividade por ser eminentemente privada não deveria sofrer intervenção estatal.

Há uma observação no voto do Ministro Alexandre de Moraes, cuja repercussão é mais ampla e possui desdobramentos para além do futebol profissional, repercutindo no próprio sistema de recebimento de recursos públicos proveniente dos concursos de prognósticos.

O voto é claro no sentido de que a imposição de regras que pretendem melhorar a gestão do desporto não é uma intervenção arbitrária na autonomia das entidades desportivas, mas o consectário de um regime de cooperação entre o Poder Público e as entidades privadas. Ademais, sobre o caso julgado, não haveria obrigação de aderência ao PROFUT pelas entidades, o que afastaria a alegação de intervenção no desporto.

Mesmo no ponto em que reconheceu a inconstitucionalidade do dispositivo legal que impunha a necessidade de apresentação de certidões negativas de débitos tributários como critério técnico para habilitação em competições, a razão de decidir do Ministro não invocou a autonomia desportiva, mas sim a vedação da imposição de sanção política, já que referida exigência se constituiria num meio indireto coercitivo de cobrança de tributos.

1.3.4 Da Compreensão da Autonomia Desportiva pelo Supremo Tribunal Federal

Assim, observa-se no Supremo Tribunal Federal uma postura pró-intervencionista, extraíndo-se dos julgados que o Supremo Tribunal Federal não traça objetivamente parâmetros que nos permitam diferenciar a autonomia prevista no artigo 5º XVII, da autonomia qualificada pelo art. 217, I, podendo-se inferir das manifestações dos julgados acima que esta seria uma proteção adicional contra atos concretos do poder público que visem a aparelhar ideologicamente as entidades para alcançar objetivos político-ideológicos, que não são objetivos propriamente de interesse desportivo.

Essa posição já fora defendida por Mendes⁴⁶, ao estabelecer que não há razões teleológicas para se compreender qualquer diferença entre a liberdade associativa concedida de maneira geral às entidades sociais e a liberdade garantida pela autonomia desportiva, sob pena se criarem-se entes dotados de tal independência que possam rivalizar com o próprio Estado:

Não percamos de vista, pois, a rigor, estamos aqui com uma especificação vamos chamar assim, de algo que já se faz de maneira muito clara no art. 5.º, quando se cuida da ideia de liberdade de associação. Foi esse sempre o meu debate com o Professor Álvaro Melo Filho. Infelizmente, na leitura de texto constitucional não examinamos a intenção. Se nós admitíssemos trilhar o caminho proposto, nós estaríamos a afirmar o seguinte: ‘o texto constitucional foi tão sensível para com a independência da área esportiva que deu a ela um perfil quase de um ente estatal’. Trata-se, como se vê, de uma renomada bobagem!

Se se extremar essa interpretação em relação às entidades desportivas, é esse o resultado que será colhido. As entidades desportivas assumem o perfil de autênticas autonomias, de verdadeiras províncias, que se rivalizam com o próprio Estado.

Seguindo, outras premissas que exurgem da análise dos julgados é que não há direito a autonomia absoluta, devendo haver a submissão do desporto às regras gerais emanadas do Poder Legislativo. Ainda, pode-se afirmar que, ao reconhecer o futebol como patrimônio cultural, o Supremo Tribunal Federal abre espaço para que haja fiscalização e proteção pelo Poder Público. Por último, avaliza-se a possibilidade de regulação do desporto, pois, apesar de ser exercido por associações sem fins lucrativos, é inquestionavelmente uma atividade econômica e de interesse social.

Em que pesem as ações tenham tido por objeto o futebol, não há qualquer razão axiológica ou de ordem legal que permita diferenciar a autonomia desportiva do futebol das

⁴⁶ MENDES, Gilmar. **Direito desportivo**. Campinas, SP. Editora Jurídica. Mizuno. 2000. p. 280.

outras diversas modalidades, podendo utilizar-se o entendimento externado pela Corte Suprema de maneira horizontalizada a fim de atingir todas as entidades de administração e prática desportiva.

Portanto, fica bastante claro que o Supremo Tribunal já estabeleceu balizas que permitem estabelecer parâmetros mínimos para a regulação dessas entidades, mormente em razão dos repasses de recursos públicos que alimentam o sistema desportivo, não sendo a autonomia uma garantia contra a atuação do Estado. Não obstante, como mais adiante demonstrado, estes limites encontram-se sendo reformulados na Nova Lei Geral do Desporto, que de resto altera muito pouco o arcabouço legal a respeito da gestão das entidades.

Portanto, dos julgados podem-se colher elementos que apontam para uma postura indicativa de que a intervenção do Estado no desporto é lícita, desde que proporcional e razoável, com vistas a inibir condutas ímprobas e melhorar a gestão do desporto.

1.4 Da falsa antinomia entre a autonomia desportiva e a possibilidade de interferência estatal

A questão dos limites desta autonomia desportiva tem sido objeto de estudos diante da existência de um sistema internacional desportivo que rege a atividade num âmbito global e a possibilidade de colidência dessas normas com normas legais internas. Como apontado em seção anterior, o tensionamento entre regulação do setor e a autonomia especial garantida não raro tem sido posta como sinônimo de antinomia entre regramento público e privado.

Camargos⁴⁷ sustenta que há uma grande incompreensão a respeito da desterritorialização do direito esportivo e a existência da *Lex Sportiva*, como um sistema de autorregulação do desporto, podendo-se observar que o tema não perdeu importância, tanto que o Projeto de Lei 1.153/2019, em trâmite na Câmara Federal, buscou uma definição legal do termo, o que não fora feito por ocasião da Lei Pelé. O Projeto de Lei da Nova Lei Geral do Desporto, encarregou-se de assim definir a autonomia desportiva como:⁴⁸

A autonomia é atributo da organização esportiva em todo o mundo, na forma disposta na Carta Olímpica, e limita a atuação do Estado, conforme reconhecido pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) e inscrito na Constituição Federal, e visa a assegurar que não haja interferência externa indevida que ameace a garantia da incerteza do

⁴⁷ CAMARGOS, Wladimir Vyncius de Moraes. **Constituição e Esporte no Brasil: autonomia tutelada: ruptura e continuidade**. Brasília: Universidade de Brasília, 2017. p. 173.

⁴⁸ BRASIL. Câmara Federal. **Projeto de Lei 1.153/2019**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2205063. Acessado em 15/11/2022.

resultado esportivo, a integridade do esporte e a harmonia do sistema transnacional denominado Lex Sportiva.

Anote-se que a novel definição apresenta como objeto tutelado a garantia da álea esportiva com a incerteza dos resultados, a integridade do esporte e a harmonia do sistema desportivo, assim denominado *lex desportiva*, definindo-o, na mesma norma, como sistema privado transnacional autônomo composto de organizações esportivas, suas normas, regras e seus órgãos de resolução de controvérsias, incluídos seus tribunais.

Reconhece-se, pois, a existência de um sistema paralelo ao estatal de regulação do sistema do desporto derivado de um processo de desestatização e desterritorialização, potencializado pelo fenômeno da globalização. Explica Binjenbojm⁴⁹, em relação a esse fenômeno jurídico que:

Assiste-se a um processo simultâneo de desestatização e desterritorialização das competências outrora associadas ao Poder de Polícia, com a aparição de entidades privadas ou híbridas (público privadas) no espaço transnacional. Essas entidades, distintas das organizações formais de estados nacionais, exercem uma espécie de regulação informal (*soft law* internacional), em oposição aos tratados em convenções (*hard law* internacional), que não nasce da soberania estatal, nem se submete às suas fronteiras, prenunciando o surgimento de um direito administrativo sem Estado, um direito administrativo global

Neste contexto de mudanças no ordenamento mundial, observa-se a intenção do legislador brasileiro em acatar em seu ordenamento jurídico regras emanadas de entidades totalmente privadas em um regime de coexistência desses sistemas público e privado. Embora não seja o objeto de estudo essa coexistência de sistemas no presente trabalho, vale transcrever lição de Teubner⁵⁰ sobre o tema do transconstitucionalismo, onde demonstra o aparecimento e organização de sistemas legais não nascidos dentro de Estados:

A constitucionalização para além do Estado-nação pode ser processo evolutivo que leva a duas direções bastante diferentes. (1) as constituições evoluem em processos políticos transnacionais fora dos Estado-nação; (2) simultaneamente, as constituições evoluem fora da política internacional em sociedades globais do setor privado. Quando a sociologia aborda esses problemas, precisa se distanciar da narração, perspectivas do direito constitucional e da ciência política, que anteriormente confinou os fenômenos constitucionais ao Estado-nação, e ele precisa enfocam as várias sub-constituições que existem na sociedade moderna. Este confronta a sociologia constitucional com três desafios diferentes: (1) para analisar

⁴⁹ BINENBOJM. Gustavo. **Poder de Polícia. Ordenação e Regulação**: Transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do Direito Administrativo ordenador. 3.ed. Ed. Forum. Belo Horizonte. 2020. p. 31.

⁵⁰ TEUBNER, Gunther. **Societal Constitutionalism: Nine Variations on a Theme by David Sciulli**. Cambridge University Press

empiricamente os processos de constitucionalização em curso para além o Estado-nação; (2) desenvolver uma teoria do constitucionalismo social transnacional; (3) identificar problemas constitucionais dentro de diferentes problemas setores sociais e abrir alternativas para soluções estruturais que, em seguida, permitam ao direito constitucional reconstruir esses problemas em sua própria linguagem e desenvolver normas e princípios constitucionais.

Ou seja, de *lege ferenda*, observa-se uma tentativa de conciliar o princípio da autonomia constitucional à *lex desportiva*. Apesar das divergências doutrinárias sobre os limites da autonomia, nota-se que, tanto na jurisprudência do STF, quanto nos posicionamentos do Tribunal de Contas da União, mais a frente estudados, não se logrou identificar quaisquer ingerências do Poder Público nas entidades desportivas que pudesse interferir no respeito à harmonia do sistema desportivo e na garantia da incerteza do resultado, valores estes protegidos pela autonomia desportiva, sendo o Estatuto do Torcedor, inclusive instrumento na álea esportiva.

Entretanto, a mesma conclusão não é aplicável à questão da integridade no desporto, alvo de investidas legislativas que resultaram em contestações perante a Corte Constitucional, inclusive impugnando-se a Lei Federal 13.155/2015, a qual impunha princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira, transparência e democracia de gestão para entidades desportivas profissionais de futebol plenamente coadunável à integridade desportiva.

Portanto, o que tem se observado é a tentativa de imposição do princípio da autonomia desportiva em detrimento da aplicação de outros princípios constitucionais. Não obstante a Constituição Federal não estabeleça gradações para a autonomia desportiva, é importante que se compreenda a necessidade de compatibilização entre a interpretação de normas constitucionais permitindo-se que haja um temperamento na aplicação de alguns princípios, já tendo o Supremo Tribunal Federal se manifestado sobre o tema, envolvendo inclusive a matéria de desporto quando do julgamento da ADI 4983/CE⁵¹, quando compatibilizou-se o direito fundamental ao desporto com o direito fundamental a um meio ambiente equilibrado.

Faz-se aqui um breve recorte apenas para esclarecer que a questão dos limites da autonomia desportiva no Brasil possui estreita ligação com a subvenção pública de algumas dessas entidades desportivas. Não se pode comparar o nível de intervenção permitido em entidades totalmente independentes de recursos públicos para o desenvolvimento de suas atividades com aquelas dependentes do Estado. Inclusive, tanto a Lei Pelé, quanto à proposta de novo marco regulatório do desporto contém previsão legal expressa impondo às

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4983** CE. Rel. Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 06/10/2016. DJ nº. 220: 17/10/2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12798874>. Acessado em 19/11/2022.

organizações esportivas que receberem recursos oriundos da exploração de concursos de prognósticos, de sorteios e de loterias estrito cumprimento aos princípios gerais da administração.

Aparentemente, o que tem ocorrido é um conflito aparente de princípios constitucionais não podendo o princípio da autonomia se sobrepor ou acarretar a extinção dos princípios da administração, devendo-se sopesar os valores em conflito. Vale-se aqui do magistério de Robert Alexy⁵², que leciona que quando há colisão entre princípios, um deles deverá ceder, não implicando isso na invalidade do princípio posto em segundo plano, nem que se deve inserir nele cláusula de exceção:

Na verdade, o que ocorre é que um dos princípios tem precedência em face do outro sob determinadas condições. Sob outras condições a questão da precedência pode ser resolvida de forma oposta. Isso é o que se quer dizer quando se afirmar que, nos casos concretos os princípios têm pesos diferentes e que os princípios com o maior peso têm precedência.

Portanto, inexistindo na norma emanada do Estado conteúdo que possa afetar incerteza do resultado da competição, violar o princípio da integridade do desporto ou contrapor-se à *lex desportiva*, é lícito ao Estado impor regras que garantam o cumprimento dos princípios gerais que regem à administração pública, por exemplo, sem que com isso se possa alegar interferência externa na atividade desportiva.

Diante das considerações lançadas, cabe se ter maior compreensão de como vem ocorrendo essa relação entre Estado e entidades desportivas, os conflitos decorrentes desta gestão privada de recursos públicos e a natureza dessa relação que nem sempre é pacífica.

⁵² ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros: 2008. p. 93-94.

2. DOS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DO DESPORTO DE ALTO RENDIMENTO A PARTIR DA EDIÇÃO DA LEI PELÉ

São diversas as fontes de recurso para o desenvolvimento do desporto, sejam elas públicas ou privadas. Porém, não há dúvidas de que o Estado seja um dos maiores, senão o maior, fomentadores do desporto de alto rendimento no país.

Os aportes públicos vão desde repasses obrigatórios, patrocínios de empresas estatais, termos de fomento, isenções fiscais diretas ou através de leis de incentivo às empresas, representando elevado volume de recursos na área desportiva.

Neste sentido, o presente estudo focou nos repasses obrigatórios, o que não impede que várias premissas também sejam aplicadas à outras modalidades de financiamentos públicos do desporto, sendo importante delimitar-se a natureza desses recursos, bem como buscar-se uma compreensão sobre o regime jurídico que rege essa relação do Estado com essas entidades do terceiro setor. São sobre essas questões que se buscará compreensão nos próximos subcapítulos.

2.1 A natureza das verbas repassadas aos comitês esportivos

São múltiplas as naturezas das verbas públicas que alimentam o setor desportivo nacional, convencionando-se neste estudo, em razão de seu objeto, centrarem-se as discussões sobre os recursos advindos dos concursos de prognósticos e direcionados às entidades desportivas por força de lei, sem, contudo, olvidar-se que muitos dos temas abordados podem em algum grau ser aplicados a financiamentos mediante patrocínios públicos ou recursos obtidos via Lei de Incentivo ao Desporto.

Observa-se que a discussão sobre a natureza das verbas repassadas pelo Estado, por intermédio da Caixa Econômica Federal, por força de lei, às entidades desportivas elencadas no artigo 22 da Lei 13.756 de 12 de dezembro de 2018⁵³, tem sido objeto de reiteradas

⁵³ BRASIL. **Lei Federal 13.756** de 12 de dezembro de 2018: Art. 22. Os agentes operadores repassarão as arrecadações das loterias diretamente aos seguintes beneficiários legais: I - o COB; II - o CPB; III - o CBC; IV - a CBDE; V - a CBDU; VI - a Fenaclubes; VII - as secretarias estaduais de esporte ou órgãos equivalentes; VIII - as entidades desportivas da modalidade futebol que cederem os direitos de uso de suas denominações, suas marcas, seus emblemas, seus hinos ou seus símbolos para divulgação e execução do concurso de prognóstico específico e da Lotex; e IX - as entidades desportivas e entidades de práticas desportivas constantes do concurso de prognósticos esportivos pelo uso de suas denominações, suas marcas e seus símbolos. X – o CBCP. (Incluído pela Lei nº 14.073, de 2020). Parágrafo único. O repasse dos recursos aos beneficiários de que trata o inciso VIII do caput deste artigo observará o disposto no art. 3º da Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006, no tocante ao concurso de prognóstico específico.

discussões nos órgãos de controle e mesmo no Congresso. A mencionada lei alterou os percentuais de distribuição dos recursos das loterias e aumentou o rol de beneficiados.

Algumas peculiaridades lhe cercam. O primeiro ponto é que essa verba ingressa diretamente nas contas dessas entidades em razão de repasse obrigatório, não havendo espaço para discricionariedade da União. O segundo ponto é que, por não integrarem o orçamento público da União, em razão de terem origem em receitas obtidas em concurso de prognósticos, estas verbas sequer estão sujeitas a eventual contingenciamento e, por último, em razão da inexistência de um Plano Nacional do Desporto e da autonomia desportiva, o Estado não detém meios de determinar como essa verba será investida, tampouco verificar a efetividade do gasto público.

Isso ocorre porque há uma omissão legislativa na edição de um Plano Nacional do Desporto, previsto desde a edição da Lei Pelé no ano de 1998⁵⁴, como demonstrado adiante, e que deveria constituir-se em condição *sine qua non* para formalização dos contratos, denominados de “desempenho”, que legitimariam essa relação jurídica entre a administração pública e as entidades beneficiadas pelos recursos públicos. Todavia, não é o que vem ocorrendo.

Em que pese haja uma fiscalização referente às formalidades nos gastos dos recursos, não há uma fiscalização sobre a eficiência da política pública, diante da ausência de objetivos e metas definidos em lei, como ocorre em outras áreas da administração pública, onde existem políticas públicas estruturadas.

Assim, há um espaço considerável de discricionariedade para que essas verbas sejam gastas sem maior controle finalístico por parte do Estado. Ademais, a própria Lei Federal 10.264, de 2001, que ficou conhecida como Agnelo Piva, aumentou a celeuma sobre a natureza pública ou privada desses recursos ao dispor em seu art. 2º que estas seriam receitas próprias das entidades, em que pese determinar a fiscalização dos gastos pelo Tribunal de Contas da União⁵⁵. Logo, seriam receitas privadas dessas entidades sujeitas à fiscalização do

⁵⁴ Lei Federal 9.615 de 24 de março de 1998: Art 5º Os recursos do Ministério do Esporte serão aplicados conforme dispuser o Plano Nacional do Desporto, observado o disposto nesta Seção:(...) § 3º Caberá ao Ministério do Esporte, ouvido o CNE, nos termos do inciso II do art. 11, propor o Plano Nacional do Desporto, decenal, observado o disposto no art. 217 da Constituição Federal.

⁵⁵ Art. 2º O art. 56 da Lei nº 9.615, de 1998, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º a 5º: Art. 56 [...] § 1º Do total de recursos financeiros resultantes do percentual de que trata o inciso VI do caput, oitenta e cinco por cento serão destinados ao Comitê Olímpico Brasileiro e quinze por cento ao Comitê Paraolímpico Brasileiro, devendo ser observado, em ambos os casos, o conjunto de normas aplicáveis à celebração de convênios pela União. § 2º Dos totais de recursos correspondentes aos percentuais referidos no § 1º, dez por cento deverão ser investidos em desporto escolar e cinco por cento, em desporto universitário. § 3º Os recursos a que se refere o inciso VI do caput: I – constituem receitas próprias dos beneficiários, que os receberão diretamente da Caixa Econômica Federal, no prazo de dez dias úteis a contar da data de ocorrência de cada sorteio; II – serão exclusiva e integralmente aplicados em programas e projetos de fomento, desenvolvimento e manutenção do desporto, de

TCU. Obviamente, criou-se uma controvérsia já que se a verba é privada, os limites fiscalizatórios da Corte de Contas não se tornam claros, mormente em razão da ausência de um Plano Nacional do Desporto até hoje não aprovado no Congresso Nacional.

Tais considerações preliminares demonstram que as especificidades da natureza jurídica da relação entabulada entre as entidades desportivas que recebem recursos públicos e o Estado e a própria natureza da verba, constituem-se em campo fértil a embates entre os órgãos fiscalizatórios e as entidades beneficiadas, o que é agravado pela omissão legislativa de décadas, conforme mais a frente se abordará.

2.1.1 Da divergência entre o entendimento externado pela União e o posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a natureza destas verbas

A definição sobre a natureza da verba para fins de fiscalização e controle é importante para se definir os limites de intervenção e controle do Estado. A própria Lei Pelé possui redação que enseja discussões sobre o tema. Como já apontado, ao incorporar as mudanças trazidas pela Lei Agnelo Piva, estabeleceu a norma que os recursos repassados a partir da arrecadação com concurso de prognósticos seriam “recursos próprios” das entidades, portanto privados, conforme inciso I do parágrafo 3º do seu art. 56.

Não obstante, os artigos 18 e 18-A da Lei Pelé estabelecem uma série de requisitos relativos à gestão das entidades como condicionante ao recebimento dos recursos determinando que as isenções fiscais e repasses de recursos públicos federais da administração direta e indireta somente seriam devidos caso cumpridas as condições ali previstas.

Logo, ainda que não se trate de um recurso repassado diretamente do orçamento público da União para as entidades desportivas, a norma não exclui de sua incidência os recursos repassados pela Caixa Econômica Federal, órgão da administração indireta.

Nesse contexto, realizou-se pesquisa no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União, utilizando como argumento de busca os termos “natureza dos recursos” e “Lei Agnelo Piva”, tendo como período pesquisado os anos de 2016 a 2022, utilizando-se como prazo

formação de recursos humanos, de preparação técnica, manutenção e locomoção de atletas, bem como sua participação em eventos desportivos. § 4º Dos programas e projetos referidos no inciso II do § 3º será dada ciência aos Ministérios da Educação e do Esporte e Turismo. § 5º Cabe ao Tribunal de Contas da União fiscalizar a aplicação dos recursos repassados ao Comitê Olímpico Brasileiro e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro em decorrência desta Lei." (NR)

inicial os Jogos Olímpicos RIO2016, retornando um total de 23 (vinte e três) acórdãos relacionados ao tema.

Como panorama geral, após análise da totalidade desses julgados, observa-se que não há qualquer dúvida por parte daquela Corte acerca da natureza da verba. Mas alguns pontos abordados, em especial nos acórdãos 3162/2016 e 3149/2016, merecem destaque.

Em ambos os julgados, a defesa do Comitê Olímpico do Brasil, entidade beneficiada por repasses diretos, defendeu-se sustentando que as verbas das loterias lhe são próprias por lei e que a atuação do órgão de controle estaria limitada pela autonomia desportiva, submetendo-se a organização e gestão das entidades exclusivamente à *lex desportiva*⁵⁶:

Iniciam ressaltando que o Comitê Olímpico do Brasil - COB - é uma entidade componente de um sistema mundial autônomo, transnacional, com produção de normas próprias válidas mundialmente em relação a seus membros, bem como dotado de mecanismos próprios para aplicação e decisão de seus normativos. Este sistema é denominado por Lex Sportiva, e garante ao Movimento Olímpico Internacional coesão, racionalidade e autonomia quanto à administração do esporte. Destarte, o COB somente participa e envia o Time Brasil para os Jogos Olímpicos porque é reconhecido como um dos componentes deste sistema.

E destacam que a Constituição Federal Brasileira de 1988 - CRFB reconheceu expressamente a autonomia das entidades esportivas (art. 217, I). [...].

Argumentam que os recursos da denominada Lei Agnelo-Piva (Lei n. 10.264, de 2001, que modificou a Lei Pelé) são definidos como verbas próprias das entidades beneficiárias, conforme disposto no art. 10 da referida Lei 9.615/1998. Em outras palavras, ainda que o COB tenha o dever de zelar pela aplicação dos recursos oriundos de concursos de prognósticos e de loterias em conformidade com os princípios gerais da Administração, isso não desnatura sua natureza de verba própria de uma entidade de natureza privada, não submetida à Lei de Licitações.

Contudo a tese fora rechaçada pelo TCU que não só afirmou no acórdão 3149/2016 que as verbas são públicas, mas também que as entidades desportivas que recebem recursos por força de lei deveriam adequar-se aos ditames da Lei Pelé, inclusive aos artigos 18 e 18-A, que trazem medidas que visam a melhorar a gestão das entidades desportivas.

Mas a questão não fora pacificada e o assunto retornou à análise do Tribunal por ocasião do acórdão 3162/2016, reiterando o Comitê Olímpico seu entendimento de que as

⁵⁶ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3149/2016** Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/natureza%2520recursos%2520agnelo%2520piva/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/22/%2520>. Acessado em 08/11/2022.

verbas oriundas dos concursos de prognósticos lhe são próprias, havendo, portanto, liberdade plena para os gastos dos recursos⁵⁷:

Dentre os argumentos apresentados, o COB ressaltou que, no seu entender, os recursos recebidos pela entidade decorrentes da Lei 9.615/98 são de natureza privada, originados de verbas privadas empregadas pelos apostadores nos concursos de loterias ou similares, e que chegam ao COB enquanto verbas próprias.

Pelo teor de sua manifestação, o COB entende que os recursos recebidos por força da Lei 9.615/98 não representam repasses de recursos públicos da União ao Comitê, mas sim transferências de recursos próprios de entidades privadas (Caixa Econômica Federal) e que essa receita é de seu livre gerenciamento (peça 67, p. 9 e 14).

Novamente a tese foi refutada pelo Tribunal que se manifestou no sentido de que os recursos, embora repassados por força de lei, são públicos:

Cabe esclarecer ao Comitê que, nos termos do Decreto-lei nº 204/1967, a exploração de loteria constitui serviço exclusivo da União não suscetível de concessão, a ser executado pela Caixa Econômica Federal (CEF), que é empresa pública, integrante da Administração Pública Federal, e não entidade privada, conforme entende o COB.

Portanto, os recursos que o COB recebe por força da Lei 9.615/98 são recursos públicos federais, e não recursos privados. Por esse motivo é que compete ao TCU, nos termos do § 6º, art. 56, da Lei 9.615/98, fiscalizar a aplicação dos recursos repassados ao COB, ao CPB e à CBC decorrentes da arrecadação dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares, conforme entendimento já consolidado no âmbito dos Acórdãos 2112/2004-TCU-Plenário e 479/2005 - 2ª Câmara.

Assim, pacificou-se a natureza da verba e o amplo poder fiscalizatório do Poder Público sobre os recursos oriundos da Lei Pelé. Neste ponto, o entendimento de que embora, de fato, tais recursos fossem direcionados às entidades desportivas previstas na lei, o recebimento de tais verbas estava condicionado ao cumprimento de várias contrapartidas legalmente previstas, sem que isso importasse em violação ao princípio da autonomia desportiva.

Não por outra razão, o Comitê Olímpico do Brasil, questionado no Tribunal de Contas da União, aceitou firmar um termo de ajustamento de conduta⁵⁸ com a administração pública onde obrigava-se a adequar seus normativos, inclusive seu estatuto, às regras de governança da Lei Pelé trazidas nos seus artigos 18 e 18-A. Reconhecia-se, assim, que embora as verbas

⁵⁷ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3149/2016** Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#!/documento/acordao-completo/natureza%2520recursos%2520agnelo%2520piv a/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/22/%2520>. Acessado em 08/11/2022..

⁵⁸ COB. Comitê Olímpico do Brasil. Disponível em: <https://www.cob.org.br/pt/documentos/download/499b02fa0460c>. Acessado em: 08/11/2022.

recebidas consistisse em recursos próprios da entidade, isso não lhe retirava o caráter público, tampouco lhe eximia de cumprir condições legais cujo objetivo era justamente garantir instrumentos de governança como transparência, gestão democrática participativa e melhoria de seus controles internos, como a instalação de ouvidoria.

Contudo, a situação que aparentemente encontrava-se pacificada voltou à discussão quando o Comitê Olímpico do Brasil passou novamente a deixar de cumprir os requisitos impostos pela lei, em especial a necessidade de regularidade fiscal para o recebimento de recursos públicos, e sua inscrição no Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM) em razão de débitos oriundos de convênios anteriormente firmados.

Referida situação foi objeto de análise no acórdão TCU 2684/2018, julgado 21 de novembro de 2018, em que determinou-se que a Caixa Econômica Federal suspendesse os repasses à entidade olímpica até que esta regularizasse seus débitos perante a União decorrentes de convênios anteriores, mediante comprovação, dentre outras exigências legais para o recebimento de recursos públicos, de que não se encontrava inscrita no CEPIM.

Mencionado cadastro tinha previsão no Decreto nº 7.592 de 28 de outubro de 2011, cuja redação prevê que a Controladoria Geral da União manteria cadastro, exibido no Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, com a relação das entidades privadas sem fins lucrativos impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a administração pública federal em razão de atos previstos no mesmo normativo⁵⁹.

Visava-se, assim, resguardar a União de parceiros da sociedade civil que não cumprissem os convênios firmados como proteção ao erário.

O entendimento que prevaleceu à época era de que as transferências obrigatórias realizadas da CEF diretamente às entidades desportivas por força de lei estariam regidas por regras aplicáveis aos convênios, conforme dispunha o artigo 56, §1º da Lei Pelé⁶⁰.

Havia, desta forma, uma regulamentação sobre a fiscalização dessas verbas com balizas legais que permitiam uma melhor atuação dos órgãos de controle. Mas houve uma

⁵⁹Decreto Federal 7.592/2011: Art. 5º Em qualquer das hipóteses previstas neste Decreto, está vedada a transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos que tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: I - omissão no dever de prestar contas; II - descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; III - desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos; IV - ocorrência de dano ao Erário; ou V - prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parcerias.

⁶⁰ Lei Federal 9.615/1998: Art. 56. Os recursos necessários ao fomento das práticas desportivas formais e não-formais a que se refere o art. 217 da Constituição Federal serão assegurados em programas de trabalho específicos constantes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além dos provenientes de: [...]. § 1º Do total de recursos financeiros resultantes do percentual de que trata o inciso VI do caput, oitenta e cinco por cento serão destinados ao Comitê Olímpico Brasileiro e quinze por cento ao Comitê Paralímpico Brasileiro, devendo ser observado, em ambos os casos, o conjunto de normas aplicáveis à celebração de convênios pela União.

rápida reação do sistema desportivo subvencionado por essas verbas que logrou a revogação do artigo 56, §1º, da Lei Pelé em menos de um mês após a decisão do Tribunal de Contas que tornava mais rígidos os critérios de recebimento dos recursos, pela Medida Provisória (MPV) nº 846, de 31 de julho de 2018.

Assim, quando da votação da MPV nº 846, de 2018, no Congresso Nacional, o *lobby* das entidades desportivas que recebiam recursos diretamente da CEF teve sucesso na inclusão de emenda que revogou o artigo mencionado, deixando-se de aplicar a esses recursos as regras que regiam os convênios⁶¹, conforme nova redação constante do art. 37 da Lei Federal 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

Desregulamentavam-se, assim, os repasses de milhões de reais da Caixa Econômica Federal a essas entidades desportivas, que passaram a ter ainda mais liberdade para executar as verbas recebidas, sob argumento de que a sistemática convencional não se adequa à atividade esportiva e gerava perigo de descontinuidade no fomento desportivo, já que várias entidades tinham dívidas com o Poder Público, a exemplo do Comitê Olímpico.

Não tardou nova decisão do Tribunal de Contas da União, Acórdão nº 699/2019, para rever seu entendimento já sob os auspícios na nova lei para entender que⁶²:

Observa-se, portanto, que, a partir do advento da Lei 13.756/2018, o legislador permitiu que o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), Comitê Brasileiro de Clubes (CBC), Confederação Brasileira do Desporto Escolar (CBDE), Confederação Brasileira do Desporto Universitário (CBDU) e Federação Nacional dos Clubes Esportivos (Fenaclubes) se beneficiem de repasses de recursos oriundos de loterias federais, ainda que inscritos no Cepim como inadimplentes perante o poder público.

Abria-se um imenso espaço para que as entidades pudessem contestar as fiscalizações dos órgãos de controle, já que sem a aplicação das regras relativas aos convênios, o que havia era um estado que se aproximava da desregulamentação da fiscalização sobre os gastos dos recursos públicos.

Mas mesmo essa válvula de escape não impediu que as entidades voltassem a ter problemas para permanecer recebendo esses recursos públicos. Isso porque o próprio art. 18

⁶¹ BRASIL. **Lei Federal 13.756** de 12 de dezembro de 2018: Art. 37. A Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:[...].“Art. 56. [...] § 1º (Revogado).

⁶²BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 699/2019**. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2348210/NU/MACORDAOINT%20asc/0. Acessado em: 10/11/2022.

da Lei Pelé exige, como comprovação de sua saúde financeira, que as entidades não tenham dívidas fiscais ou trabalhistas.

Contudo, o próprio COB, maior beneficiado por repasses diretos de recursos públicos, não foi capaz de manter sua saúde financeira hígida frente a atos de gestão com elevado grau de temeridade. Em pesquisa realizada no sítio eletrônico do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, aponta-se que o Comitê Olímpico do Brasil passou a figurar como devedor solidário em ação fiscal, após intervenção mal-sucedida na Confederação Brasileira de Vela (CBVela), que resultou no encerramento irregular das atividades daquela entidade e impôs ao COB a condição de co-devedora do fisco, valendo-se a transcrição dos termos da decisão do Tribunal Regional Federal⁶³:

E razoável reconhecer que o COB, uma entidade reconhecida internacionalmente, atuante em prol do esporte brasileiro, que recebe e repassa verbas públicas aos demais entes esportivos olímpicos, tenha se descurado de suas obrigações quando da gestão temporária da Confederação Brasileira de Vela e Motor (CBVM), permitindo sua extinção sem que fossem saneadas suas dívidas perante os credores, e ato contínuo, permitiu a criação de outra entidade com o mesmo objetivo. Assim, permanece sua responsabilidade para figurar no feito, nos termos do art. 135, I c/c 134, III, do CTN.

Tais fatos, indicam a ocorrência de uma modalidade de fraude, pois, ao que parece, há indícios de formação de um grupo que pode ter agido com o intuito de afastar responsabilidades decorrentes de não recolhimentos de tributos, com evidentes prejuízos aos cofres públicos.

Reforçava-se no julgado não só o caráter público da verba, mas que a autonomia desportiva não protegia a entidade de eventuais consequências provocadas por atos lesivos praticados por seus gestores. Como apontado anteriormente, havia se superado a questão da aplicabilidade das regras conveniais aos repasses realizados por força de lei às entidades beneficiadas, mas restava pendente a necessidade de que tais entidades demonstrassem regularidade fiscal e trabalhista.

A consequência do imbróglia jurídico foi a condução da entidade olímpica à inadimplência junto à União, mas desta vez em razão de dívida fiscal, reabrindo-se nova discussão no âmbito da administração pública, uma vez que não havia como se paralisar o sistema nacional do esporte.

⁶³ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Agravo de Instrumento 0010588-78.2017.4.02.0000** Relator Desembargador Marcus Abraham. Data do Julgamento: 24/04/2019. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/consultas?movimento=cache&q=cache:AN420egn5DAJ:acordaos.trf2.jus.br/apollo/dat abucket/idx%3Fprocesso%3D201700000105883%26coddoc%3D844380%26datapublic%3D2019-04-29%26pagdj%3D285-303+0010588-78.2017.4.02.0000&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&lr=lang_pt&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&access=p&oe=UTF-8 Acessado em 05/02/2022.

Isso porque, a despeito da Lei Pelé e dos acórdãos da Corte de Contas mencionados impõem a obrigatoriedade de regularidade fiscal da entidade para o recebimento de verbas públicas⁶⁴ não havia instrumentos legais ou regulatórios que permitissem ao sistema desportivo olímpico sobreviver sem os recursos públicos repassados pelo Comitê Olímpico às Confederações filiadas, já que, como mais à frente se abordará, o Comitê funciona ora recebendo subvenções, ora funcionando como agência de fomento que recebe os recursos públicos e os repassa às confederações.

Conforme reportado por jornais da época⁶⁵ o Ministério da Cidadania informou à Caixa Econômica Federal que o Comitê Olímpico do Brasil não mais cumpria os requisitos da Lei Pelé indicando a necessidade de suspensão dos repasses públicos para a entidade. Por óbvio que a medida implicaria em golpe de morte no sistema desportivo olímpico, já que não mais poderia contar com os milhões de reais repassados anualmente às entidades.

Com a finalidade de se verificar o caminho construído para solução do problema decorrente de uma concentração dos recursos nas mãos do Comitê Olímpico do Brasil e da ausência de uma regulação sobre essas verbas, solicitou-se com base na Lei de Acesso à Informação, cópia do processo que redundou na determinação de suspensão dos recursos.

Documentos colacionados nos autos SEI 58000.006043/2017-35, demonstram que diante dos acórdãos do Tribunal de Contas da União e do Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o extinto Ministério do Esporte e o Comitê Olímpico do Brasil, a administração pública resolveu cientificar a Caixa Econômica Federal do descumprimento dos requisitos legais para o recebimento das verbas públicas, através do ofício nº 130/2019-MC/SEESP/GAB, de 08/04/2019, impondo a suspensão dos repasses:

Como é do conhecimento público, as entidades desportivas do Sistema Nacional do Desporto devem satisfazer as exigências previstas na Lei nº 9.615/1998 em seus artigos 18 e 18-A, para que sejam habilitadas a receber recursos públicos, a fim de assegurar a eficácia decorrente dos princípios da gestão pública, especialmente quanto à Transparência, Impessoalidade, Equidade e Responsabilidade. Recordo que 27/06/2018 entrou em vigor a Portaria nº 115/2018, regulamentando o procedimento adotado pela Secretaria Especial do Esporte — SEESP, para verificação do cumprimento formal de tais exigências, sendo emitida a partir de então uma Certidão de Registro Cadastral. Tal instrumento tem por finalidade exatamente atestar

⁶⁴ Lei Federal 9.615/1998: Art. 18. Somente serão beneficiadas com isenções fiscais e repasses de recursos públicos federais da administração direta e indireta, nos termos do inciso II do art. 217 da Constituição Federal, as entidades do Sistema Nacional do Desporto que: [...]. IV - estiverem em situação regular com suas obrigações fiscais e trabalhistas; [...].

⁶⁵ Caixa suspende repasses de verba ao Comitê Olímpico do Brasil. **Exame**. Publicado em 09/04/2019. Disponível em: <https://exame.com/brasil/caixa-suspende-repasses-de-verba-ao-comite-olimpico-do-brasil/>. Acessado em: 10/11/2022

formalmente que a entidade interessada cumpre na sua integralidade as exigências previstas nos artigos 18 e 18-A da Lei nº 9.615/1998.

4. Neste contexto, informamos a Vossa Senhoria que a Certidão de Registro Cadastral concedida ao Comitê Olímpico do Brasil-COB em 05/04/2018, expirou sua validade em 05/04/2019.

Contudo, apenas um dia após o referido ofício, a administração pública voltou atrás, através do ofício nº 134/2019/MC/SEESP/GAB, de 09/04/2019, apresentando entendimento diametralmente oposto ao externado nos acórdãos do Tribunal de Contas da União e do próprio termo celebrado para regularização da situação da entidade:

Todavia, entendemos, *prima facie*, que o repasse dos recursos oriundos da arrecadação da loteria federal é norma cogente, de observância estrita pela Caixa Econômica Federal, consubstanciada nos artigos 15 e 22 da Lei nº 13.756/2018, de modo que entende-se que os requisitos constantes dos arts. 18 e 18-A da Lei nº 9.615/98 não são exigíveis para fins das transferências previstas na Lei nº 13.756/98.

Exsurge da análise documental que, embora haja um entendimento consolidado de que a verba oriunda dos concursos de prognósticos seja pública, a administração comporta-se de maneira ambígua sobre a necessidade de cumprimento de requisitos legais para seu recebimento. Ora entende que referidos recursos devem ser recebidos mediante cumprimento de regras que buscam melhorar a governança dessas entidades, ora admite que estas sejam verbas próprias das entidades que não devem se submeter às condições previstas na própria Lei Pelé.

Esse comportamento dúbio tem suas origens na própria estruturação do sistema que concentrou os repasses de recursos públicos nas mãos dos Comitês desportivos (olímpico, paralímpico e de clubes), tornando a política desportiva refém das entidades privadas, na falta de instrumentos legais e regulatórios alternativos para repasse direto às Confederações que são efetivamente quem administram o desporto.

2.1.2 Da sistemática de distribuição dos recursos advindos da lei Pelé pelas entidades beneficiadas

Feitas as devidas considerações sobre a natureza da verba repassada pela União ao COB, CPB, CBC, CBDE E CBDU, é necessário tecer comentários sobre a forma de administração desses recursos antes de adentrarmos no próximo tópico.

A Lei Pelé estabelece que o Comitê Olímpico Brasileiro, o Comitê Paralímpico Brasileiro, o Comitê Brasileiro de Clubes, o Comitê Brasileiro de Clubes Paralímpicos e as

entidades nacionais de administração do desporto ou prática do desporto a eles filiadas ou vinculadas constituem subsistema específico do Sistema Nacional do Desporto⁶⁶.

Já a Lei Federal 13.756/2018, determina que os recursos destinados à essas entidades serão geridos de forma direta pela entidade beneficiada ou de forma descentralizada, em conjunto com as entidades nacionais de administração ou prática de desporto.

Institui-se, assim, um sistema de financiamento do desporto onde figuram os comitês desportivos no topo, recebendo recursos diretos da União e, sob estes, as entidades filiadas que recebem os recursos por força de convênios firmados entre os comitês e estes.

Isso significa que os recursos entram no Sistema Nacional do Desporto por força de lei, mas deveriam estar condicionados à celebração de contratos de desempenho com a União, fixados com base em objetivos e metas descritos no Plano Nacional do Desporto, regra esta descumprida pelo próprio Estado⁶⁷.

Somente num segundo momento, COB, CPB, CBC, CBCP, CBDE e à CBDU poderiam repassar referidos recursos às suas entidades filiadas. Contudo, as transferências aqui não seriam obrigatórias, mas deveriam estar lastreadas em uma espécie de “termo de fomento”, havendo entendimento do Tribunal de Contas da União⁶⁸ que referidas parcerias devem reger-se pelo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para consecução de finalidades de interesse público e recíproco.

O mesmo julgado esclarece que as entidades listadas no art. 22 da Lei 13.756/2018 (COB, CPB, CBC, CBCP, CBDE e à CBDU), são pessoas jurídicas de direito privado encarregadas da coordenação, administração, normatização, apoio e prática do desporto. É sutil, mas o entendimento externado pelo Tribunal de Contas da União pode conduzir à conclusão de que os Comitês receberam uma delegação estatal para gerir e fiscalizar os recursos públicos tal qual a função antes exercida pelo extinto Conselho Nacional dos Desportos, atuando em atividade administrativa típica do Estado, o que mais adiante será objeto de estudo.

⁶⁶ Lei Federal 9.615 de 24 de março de 1998: Art. 14. O Comitê Olímpico Brasileiro (COB), o Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), o Comitê Brasileiro de Clubes (CBC), o Comitê Brasileiro de Clubes Paralímpicos (CBCP) e as entidades nacionais de administração do desporto ou prática do desporto a eles filiadas ou vinculadas constituem subsistema específico do Sistema Nacional do Desporto.

⁶⁷ Lei Federal 9.615 de 28 de março de 1998: Art. 56-A. É condição para o recebimento dos recursos públicos federais que as entidades nominadas nos incisos I, II e III do parágrafo único do art. 13 desta Lei celebrem contrato de desempenho com o Ministério do Esporte, na forma do regulamento.

⁶⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 699/2019**. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2348210/NU/MACORDAOINT%20asc/0. Acessado em 10/11/2022.

Constata-se, portanto, duas relações jurídicas complementares e distintas a serem analisadas. A primeira relativa à relação entre a União e as entidades beneficiadas por repasses diretos e uma segunda que envolve essas entidades e suas filiadas, enquanto entidades fomentadas.

Passa-se, a seguir, para uma análise sobre esta primeira relação, buscando-se compreender os mecanismos administrativos que legitimam essa parceria cercada de peculiaridades.

2.2 Da natureza da relação jurídica entre os comitês desportivos e a União financiados por recursos públicos para desenvolvimento do desporto de alto rendimento

Não há como iniciar-se o presente tópico sem uma detida análise da Constituição Federal de 1988. Primeiramente destaca-se que o desporto foi inserido no mesmo capítulo da Carta Política onde também se trata da educação e cultura, em seção específica, o que demonstra a preocupação do legislador com a matéria.

Por sua vez, o artigo 217 da Constituição Federal impôs a obrigação ao Estado de fomento da prática desportiva formal e não formal como um direito de cada um, o que, no entendimento externado pelo Ministro Cezar Peluso, quando do julgamento da ADI 3045/DF, o eleva a um direito fundamental individual. Deve-se atentar que o voto do Ministro Peluso reconhecendo a importância do desporto como direito fundamental encontra guarida no próprio artigo 1º da Carta Internacional da Educação Física e do Esporte da UNESCO, 21 de novembro de 1978, que garante que a prática da educação física e do esporte é um direito fundamental de todos.⁶⁹

Embora parte da doutrina entenda por uma interpretação restritiva dos direitos fundamentais admitindo como direitos desta classe somente aqueles previstos nos artigos 5º, 6º e 17 da Carta Magna, há vários autores que discordam dessa limitação, sendo válida a transcrição da lição de Araújo⁷⁰ que, ao manifestar-se sobre o tema, expôs:

A Constituição, no capítulo ‘Da Ordem Social’, onde estão concentrados os direitos que têm por propósito o resgate da dignidade humana para todos os cidadãos, prevê o direito ao desporto. Os direitos sociais objetivam a formação do ser humano integral: agente da sociedade, das relações de trabalho, construtor do mundo moderno e, ao mesmo tempo, um ser relacional, humano, que, desse modo, deve integrar sua vida com o lazer, o

⁶⁹ UNESCO. **1ª Carta Internacional da Educação Física e do Esporte** da UNESCO de 21 de novembro de 1978. Disponível em < https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000216489_por > acessado em 27/11/2022.

⁷⁰ Araújo, Luiz Alberto David; NUNES JR., Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 414.

convívio familiar e a prática desportiva. Assim, o desporto, quer como forma de lazer, quer como parte da atividade educativa, quer ainda em caráter profissional, foi incorporado ao nosso sistema jurídico no patamar de norma constitucional.

Santos⁷¹ propõe que o constituinte de 1988 acabou por reconhecer um conjunto heterogêneo e abrangente de direitos sociais, cuja disciplina não se restringe aos artigos 6º e 7º a 11 da Carta Política, concluindo que os direitos fundamentais sociais perpassam todo o texto constitucional, incluindo-se a disciplina da ordem social contida nos artigos 193 a 232, que tem como primado o trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Não por outra razão, a Constituição reforçou uma tendência de subvenção do desporto por meio de verbas públicas ao determinar a destinação de recursos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento.

Neste ponto, em que pese não seja o objeto da presente dissertação, abre-se um espaço para uma breve observação. Apesar do texto constitucional priorizar o desporto educacional, é fato que o desporto de rendimento vem recebendo ao longo dos anos maior atenção e por consequência, maior aporte de recursos. As raízes dessa predileção são históricas e reforçadas ao longo de vários governos, conforme já externado em capítulo anterior, sendo objeto de estudo de Bueno⁷², que em tese de doutorado, fez uma extensa explanação sobre as políticas públicas de esporte no Brasil desde o período do Brasil imperial.

De maneira resumida Bueno propõe que razões populistas e nacionalistas tenham contribuído para esse modelo que privilegia o desporto de alto rendimento:

Tal qual durante o modelo autoritário de Vargas, o regime militar resgatou os apelos nacionalistas e o esporte voltou a ser componente importante para o governo.

[...]

A reestruturação da legislação esportiva operada pelo regime militar privilegiou deliberadamente o EAR (esporte de alto rendimento) que recebeu, no período, o nome de esporte comunitário. As razões para isto estão na profunda e secular identificação dos militares com os valores centrais do rendimento esportivo e com o alentado projeto de tornar o país potência olímpica.

⁷¹ Santos, Ana Borges Coêlho. **Direitos sociais pelo poder judiciário e seus reflexos em políticas públicas: Uma perspectiva através das lides estruturais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. P. 32.

⁷² Bueno, Luciano. **Políticas Públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento**. 2008. p. 133. Disponível em: https://www.academia.edu/32557544/POL%C3%8DTICAS_P%C3%9ABLICAS_DO_ESPORTE_NO_BRASIL_raz%C3%B5es_para_o_predom%C3%ADnio_do_alto_rendimento?auto=download&email_work_card=download-paper. Acessado em: 09/11/2022.

Assim, a despeito da tentativa de direcionar maiores recursos ao desporto educacional, a própria Lei Federal 13.756/2018, que atualmente estabelece os percentuais de repasse às entidades desportivas, reitera-se a continuidade de uma predileção estatal pelo esporte de alto rendimento ao estabelecer percentuais imensamente superiores ao Comitê Olímpico do Brasil, Comitê Paralímpico e ao Comitê Brasileiro de Clubes em detrimento dos recursos repassados à Confederação Brasileira de Desporto Escolar e à Confederação Brasileira de Desporto Universitário. Reforça-se, desta forma, uma tendência de concentração dos recursos nas mãos de entidades desportivas de alto rendimento. Os valores dos percentuais estão descritos no art. 15 e 16 da lei mencionada, onde contempla-se não só o desporto, mas várias outras políticas públicas cujas políticas públicas recebem verba dos concursos de prognósticos.

Feitas essas breves considerações, volta-se ao objeto principal da pesquisa, qual seja, busca-se definir qual a natureza dessa relação jurídica que permite o repasse de quantias vultosas a entes privados, dando-lhe autonomia para distribuir esses recursos dentro do Sistema Nacional do Desporto, com vistas a realização de um direito social.

Aponta-se, preliminarmente, que a subvenção pública ao desporto mediante repasse de verbas oriundas dos concursos de prognósticos não é uma novidade pós Constituição de 1988. O Decreto nº 66.118, de 26 de janeiro de 1970, regulamentando o Decreto-Lei nº 594 de 17 de maio de 1969, que criou a loteria esportiva, já dispunha que 30% (trinta por cento) da arrecadação com o concurso deveria ser destinada a programas de educação física e atividades esportivas que seriam distribuídos pelo Conselho Nacional de Desportos.

Mas a dinâmica inicial de centralização dos recursos não demorou a ser alterada, caminhando-se no sentido de permitir que os recursos públicos viessem a ser executados diretamente pelas entidades desportivas, públicas ou privadas, e não apenas pelo Conselho Nacional de Desportos, conforme previsto no Decreto nº 68.703, de 3 de junho de 1971⁷³.

Ocorre que, com o advento da Constituição Federal de 1988, e posterior edição da Lei Federal nº 8.762, de 3 de julho de 1993, extinguiu-se o Conselho Nacional de Desportos,

⁷³ BRASIL, Planalto. **Decreto nº 68.703 de 03 de junho de 1971**: Art 1º A renda líquida, distribuída pela Loteria Esportiva, destinada a programas de educação física e atividades esportivas, previstas pelo Decreto nº 66.118, de 26 de janeiro de 1970, alterado pelos Decretos nº 68.125, de 27 de janeiro de 1971 e Decreto nº 68.702, de 3 de junho de 1971, será repassada ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), que adotará o seguinte critério na sua distribuição: - 1/3 (um terço) para o Conselho Nacional de Desportos, a ser aplicado no desenvolvimento das atividades esportivas de iniciativa das entidades sujeitas à sua indicação; - 2/3 (dois terços) para o Departamento de Desportos e Educação Física, que os aplicará em programas de Educação Física e atividades esportivas estudantis. Art 2º Todos os programas de Educação Física e atividades esportivas, custeados com os recursos da Loteria Esportiva, serão desenvolvidos mediante projetos, que depois de estudados e aprovados pelo Conselho Nacional de Desportos ou pelo Departamento de Desportos e Educação Física do Ministério da Educação e Cultura, serão executados por estes órgãos ou por intermédio de entidades, públicas ou privadas, conforme o caso, que manipulam os recursos financeiros concedidos e prestarão as respectivas contas, na forma e no prazo de lei.

sendo sua função de fiscalização, orientação, organização e fomento do sistema desportivo assumida, de certa forma, pelos Comitês desportivos e pelas Entidades de Administração Nacional do Desporto (ENADs) filiadas a eles. Essas entidades passaram a ter papel central no desporto, substituindo funções antes realizadas diretamente pelo Estado.

Pode-se dizer que este processo, nas palavras de Binenbojm⁷⁴, fez parte do giro democrático constitucional da administração pública pós Carta Política de 1988, que impôs o reconhecimento da autonomia das entidades desportivas, como reforço ao direito fundamental de liberdade associativa e da inclusão do desporto como um direito de cada um. Os direitos fundamentais, em suas múltiplas dimensões, passaram a vincular a atuação e conformação da organização administrativa o que era incompatível com as funções do Conselho Nacional de Desportos, entidade inquinada de traços varguistas e do período de exceção que punham o desporto sob a tutela do Estado.

Assim, a Constituição não instituiu um órgão oficial para execução da política pública desportiva de alto rendimento, tal qual o extinto Conselho Nacional de Desportos, possibilitando que normas infraconstitucionais criassem um sistema para dar cumprimento à determinação contida no art. 217. Assim, não necessariamente caberia ao Estado exercer diretamente este múnus, podendo fazê-lo por intermédio da iniciativa privada.

Poder-se-á argumentar sobre a instituição do Ministério do Esporte, no governo Fernando Henrique Cardoso⁷⁵, como órgão análogo ao extinto Conselho Nacional de Desportos. Todavia, previa o normativo que o criara apenas a supervisão do desenvolvimento do desporto no Brasil, merecendo-se lembrar que os valores repassados às entidades desportivas em razão da Lei Pelé, sequer circulam no orçamento do Estado, demonstrando-se a sua pouca ingerência sobre a execução desses valores.

Isso não significa que tenha o Estado se afastado das regras de direito público ao estabelecer essa nova relação direta com as entidades desportivas, mas apenas que se adequou ao princípio constitucional que concedeu autonomia a essas entidades e à necessidade de submissão das entidades subvencionadas aos princípios gerais que regem a administração.

Em que pese não se estar diante de uma função desenvolvida diretamente pelo Estado nem exclusiva deste, é inegável que estamos diante de um serviço com características de serviço público, prestado por entes privados que mediante repasses públicos, promovem a distribuição de recursos para o fomento do desporto de alto rendimento dentro do sistema

⁷⁴ BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações políticas e jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 37-70.

⁷⁵ BRASIL. PLANALTO. **Medida Provisória 813 de 01/01/1995**, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/813.htm Acessado em: 22/11/2022.

nacional do desporto. Funcionam, pois, referidas entidades como agências públicas de fomento.

Partindo-se da definição clássica de Mello⁷⁶, não há como se chegar à conclusão diversa:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade fruível preponderantemente pelos administrados, prestada pela administração ou porque lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público, instituído em favor dos interesses definidos como próprio pelo ordenamento jurídico.

Acrescente-se que o serviço público não se define apenas a partir de quem o presta (critério subjetivo), mas principalmente da necessidade ou interesse geral de que seja prestado (critério objetivo). Novamente Mello⁷⁷ é preciso em sua análise:

Pode-se, em conclusão, firmar que, na acepção objetiva, o serviço público se define em razão da natureza da atividade ou tarefa. É o fato de corresponder a uma atividade de interesse geral, é a circunstância de se impor como uma exigência da coletividade, cuja satisfação incumbe ao Poder Público prover, ainda quando não o faça diretamente, o elemento que se encontra por detrás de todas as noções objetivas de serviço público.

Reforça Marques Neto⁷⁸ que o simples deslocamento para fora da administração pública não retira do serviço prestacional de uma utilidade à sociedade sua característica interna, nem inviabiliza, por si só, o atingimento das finalidades públicas nele enredadas. Lembra ainda Marques Neto que são características do serviço público a universalização e a continuidade, elementos conformadores de sua essencialidade e, ainda, isonomia.

Sobre a continuidade, manifesta-se Gasparini⁷⁹ definindo-a como atributo que impõe ao serviço público o caráter de ser contínuo, sucessivo sem solução de continuidade. Já os princípios da isonomia e da universalização são tratados pelo autor sob a denominação de princípio da generalidade, o que significa que deve ser oferecido de maneira igual a todos, desde que satisfeitas as condições por quem o solicita.

Neste sentido, as atividades exercidas pelas entidades desportivas beneficiadas por repasses obrigatórios para o fomento do desporto gozam dos atributos ínsitos ao serviço

⁷⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta**. São Paulo, Revista dos Tribunais. 1973

⁷⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Natureza e Regime Jurídico das Autarquias**. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1968. p. 153-154.

⁷⁸ MARQUES NETO. Floriano de Azevedo. **Tratado de Direito Administrativo: Funções administrativas do Estado/ Alice Licia Klein, Floriano Azevedo Marques Neto**. 2ªEd. Rev. Atual. e Ampl. São Paulo. Thomson Reuters Brasil. 2019. p. 82.

⁷⁹ GASPARINI. Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. Atualizada por Fabrício Motta – São Paulo: Saraiva, 2012. p. 357.

público. Sobre o princípio da generalidade, referidas entidades funcionam como *longa manus* do Estado, recebendo verbas públicas, executando-as diretamente ou distribuindo-as às entidades filiadas - entidades de administração nacional do desporto e entidades de prática do desporto - que apresentarem planos de trabalho compatíveis com suas funções, devendo estrito cumprimento aos princípios gerais da administração como a isonomia entre as entidades que formam o Sistema Nacional do Desporto. Em relação à continuidade do serviço, não há como se conceber uma suspensão na prestação do serviço, já que a consequência seria a imediata falência do desporto nacional de alto rendimento.

Essa necessidade de perenidade em relação ao serviço prestado é a razão, inclusive, das dificuldades que vem encontrando a administração pública em fazer entidades como o Comitê Olímpico do Brasil cumprir as condições para recebimento dos recursos públicos, como apontado no item 2.1 do presente trabalho, já que o Estado em certo grau se tornou refém desse sistema.

Superando-se a premissa de que se está diante de uma prestação de serviço público indireto, faz-se necessário compreender-se qual vínculo jurídico nasce dessa relação entre o Estado e as entidades desportivas, pessoas jurídicas privadas detentoras do monopólio desportivo, mas que não compõem a administração pública.

Resta necessário compreender qual vínculo permite a estas entidades o desenvolvimento de importante função para o Estado e como pode o este velar pelo interesse público nos gastos feitos por estes entes privados em benefício da coletividade.

Como ponto de partida, pode-se trazer aqui magistério de Sundfeld⁸⁰ sobre as formas de estabelecimento de vínculos específicos com a administração, capazes de gerar poderes administrativos especiais na relação com os particulares. Leciona o autor que os vínculos específicos se formam quando se é parte do aparelho burocrático do Estado; quando se recebe uma delegação de atividade estatal; quando se contrata com a administração ou quando se usa o serviço público ou se é beneficiado pelo direito ao uso especial de um bem público.

De maneira inadvertida, pode-se afirmar que diante deste novo contexto constitucional na área do desporto de alto rendimento, o Estado tenha optado por “delegar” a função de organização, gestão, administração e fomento do desporto de alto rendimento às entidades desportivas já reconhecidas pelo sistema desportivo internacional, como é o caso dos Comitês e das Confederações, garantindo-lhes autonomia e recursos.

⁸⁰ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. São Paulo. Malheiros. 2003. p. 24.

Utiliza-se o termo delegar entre aspas, por não necessariamente utilizá-lo no sentido técnico, já que o desporto não é uma atividade reservada ao Estado passível de delegação por concessão ou permissão, mas, no sentido de que o Estado teria desincumbindo-se de promover por mão própria esse serviço público, transferindo sua responsabilidade a entidades privadas.

Este ponto, inclusive, fora abordado por Camargos⁸¹ ao tecer críticas ao voto do Ministro Celso de Mello na ADI 3045DF, indicando que, o este propõe, por meio das muitas citações em seu voto, que entendia que a autonomia esportiva seria uma espécie de delegação estatal, onde o Estado transferiria às entidades a obrigação de fomento do desporto de alto rendimento, escudando-se em lição de Barroso⁸² que defende: “Quem tem competência para conceder autonomia, tem competência para traçar-lhes parâmetros. Se é a Constituição que confere autonomia, pode ela definir o seu alcance”. Ou seja, o Estado teria poderes para regular o funcionamento do sistema desportivo, que a rigor lhe pareceria uma delegação.

Porém, a posição de que se possa tratar de uma delegação merece muitos reparos. Primeiro ponto, porque a função de exploração do desporto não é um serviço reservado ao Estado, e segundo ponto, é que, ainda que subvencionada com recursos públicos a atividade de desenvolvimento e administração do desporto não se dá em nome do Estado, mas em nome das próprias entidades desportivas.

Fosse a questão trivial, não teria o legislador se ocupado de contemplar nas disposições gerais da Lei Pelé, em seu artigo 82, que os dirigentes, unidades ou órgãos de entidades de administração do desporto, inscritas ou não no registro de comércio, não exercem função delegada pelo Poder Público, nem são consideradas autoridades públicas para os efeitos da lei mencionada.

Neste cenário, embora não componham a estrutura direta ou indireta da administração, exercendo funções de gestão, tampouco lhe tenham sido delegadas as funções de exploração de um serviço público reservado ao Estado, apta a gerar um vínculo específico com a administração, às entidades desportivas desenvolvem um serviço público sem a constituição de um vínculo formal, sendo mantidas com recursos do Estado.

Isso acontece por uma omissão legal já que a Lei Pelé previu que entidades deveriam firmar contratos de desempenho, como condição para formalização de sua relação com o Estado e, conseqüentemente, o recebimento dos recursos públicos, devendo tais contratos

⁸¹ CAMARGOS, Wladimir Vyncius de Moraes. **Constituição e Esporte no Brasil**: autonomia tutelada: ruptura e continuidade. Brasília: Universidade de Brasília, 2017. p. 151.

⁸²BARROSO, Roberto. Interpretação Constitucional— Direito Constitucional Intertemporal — Autonomia Desportiva: Conteúdo e Limites — Conceito de Normas Gerais, **Revista de Direito Público**, 1993. p. 96,

estipularem metas e resultados, com critérios de desempenho objetivamente aferíveis com base no Plano Nacional do Desporto.

Mas em flagrante violação do princípio da legalidade, a União vem há mais de duas décadas repassando esses recursos sem a formalização dos contratos previstos pelo ordenamento jurídico, criando uma situação senão de anomia, mas pelo menos de submissão do Estado aos interesses dos entes desportivos, cujas obrigações não foram estabelecidas em qualquer instrumento.

Ressalte-se que, a rigor, não deveria haver simplesmente uma relação genérica entre o Estado e as entidades desportivas que desenvolvem uma atividade de interesse público em nome próprio com ampla liberdade de atuação, mas de uma relação firmada em contrato onde o Estado obrigar-se-ia a subvencionar a atividade das entidades privadas do desporto, em troca de uma prestação objetiva e de resultados aferíveis.

Ou seja, na ausência dos contratos de desempenho não há a formação de um vínculo específico exigido por lei que legitimaria a administração a exercer, o que Sundfeld⁸³ chama de poder especial. Explica o autor que ao se contratar com a administração pública surge uma relação especial onde o particular não é livre, podendo agir apenas nos termos e condições definidas pelo Estado:

Decerto que, por força do princípio da legalidade estampado no art. 37, *caput*, da Constituição Nacional, a lei é o instrumento normal para a definição dos direitos e deveres dos particulares quando entram em relação especial com o Estado. Porém, na lacuna da lei, não se pode afirmar a vigência, em favor dos particulares, da regra da liberdade, de modo a permitir-lhes a fruição livre do serviço público.

Diante deste quadro de disfuncionalidade e anomia onde não há uma relação contratual, com deveres e obrigações recíprocas, é necessário que se busque no ordenamento jurídico regramentos capazes de suprir a omissão estatal.

Poder-se-á argumentar que as entidades desportivas elencadas no art. 22, da Lei 13.756/2018, constituem-se em entidades do terceiro setor, assim definidas por Barbieri⁸⁴ como entidades privadas sem fins lucrativos que desempenham serviços de interesse geral, muitas vezes imposta constitucionalmente como dever – não exclusivo – do Estado para a concretização de interesses individuais e sociais, derivando sua relação com a União de uma parceria para consecução de um interesse comum.

⁸³ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. São Paulo. Malheiros. 2003. p. 31.

⁸⁴ BARBIERI, Carla Bertucci. **Terceiro Setor. Desafios e Perspectivas Constitucionais**. Curitiba: Ed. Juruá. 2011. p. 106-107.

A afirmativa não é de todo incorreta do ponto de vista subjetivo já que é inquestionável que as entidades do desporto compõem o terceiro setor, porém do ponto de vista formal, da relação jurídica formada, os institutos são absolutamente diversos.

Ocorre que a Lei Federal 13.019 de 31 de julho de 2014, também conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, regula transferências voluntárias de recursos entre Estado e o terceiro setor e pressupõe um acordo de vontades convergentes, definindo a própria lei o conceito de parceria como o conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

Deve-se realçar que na esteira da doutrina de Sundfeld há, com a celebração formal de um instrumento de parceria, a criação de um vínculo específico que permitirá à administração exercer um poder de fiscalização sobre o objeto da parceria.

Vê-se que há diferenças significantes entre os regimes jurídicos. Se de um lado o regime de parceria rege a transferência voluntária de recursos, entre o Estado e particulares, com objetivos convergentes em busca de atendimento do interesse público, não se podendo, a rigor, identificar e individualizar os interessados, no regime jurídico estabelecido na Lei Pelé foi instituída a obrigatoriedade de repasses a entidades pré-determinadas, cuja atividade é exercida em regime de monopólio, não havendo para o Estado a possibilidade de manifestar-se no sentido de formar a parceria, tampouco lhe é permitido selecionar o parceiro.

Assim, fica claro que, apesar de potencialmente prestarem um serviço com as características de um serviço público, as entidades desportivas se beneficiam diretamente dos recursos das loterias sem a formação de um vínculo específico com a administração, seja integrando-a, seja recebendo uma delegação no sentido jurídico do termo, seja firmando um contrato ou beneficiando-se pelo direito ao uso especial de um bem público.

Porém, sabe-se que há múltiplas possibilidades de se atuar junto ao Estado na consecução de uma atividade de interesse público em regimes especiais sendo este o caso dos serviços sociais autônomos, dos quais parece se aproximar a atuação das entidades do desporto.

Pode-se tecer alguns comentários sobre eventual semelhança entre a relação jurídica de mencionadas entidades desportivas e os serviços sociais autônomos. Superando-se a

premissa de que as entidades desportivas beneficiadas prestam um serviço público, diante da inexistência de vínculos, é possível, a partir da doutrina de Araújo já citada anteriormente, conceber-se que as entidades desportivas exercem um serviço social, uma vez que leciona o autor que o desporto, quer como forma de lazer, atividade educativa, ou, ainda em caráter profissional, foi incorporado ao nosso sistema jurídico no patamar de norma constitucional como um direito social.

Assim, não há como negar que o serviço prestado por essas entidades têm caráter social, permitindo-se estabelecer comparações entre as relações jurídicas firmadas pelas entidades de serviço social e a função desenvolvida pelas entidades desportivas.

Cabe aqui um pequeno aparte para uma definição de direitos sociais, até mesmo com vistas a trazer clareza sobre o que mais a frente será tratado, valendo-se aqui de lição de Nunes Junior⁸⁵ que o define como:

O subsistema dos direitos fundamentais que reconhecendo a existência de um segmento social economicamente vulnerável, busca por meio de atribuições de direitos prestacionais, quer pela normatização e regulação das relações econômicas, ou ainda pela criação de instrumentos assecuratórios de tais direitos, atribuir a todos os benefícios da vida em sociedade.

Assim, não fosse o desporto considerado um direito social não haveria fundamentos constitucionais para a criação de um sistema de financiamento público, como instrumento assecuratório de seu desenvolvimento.

Sobre as entidades do Sistema S, transcreve-se magistério de Gasparini⁸⁶ que sustenta que as entidades que formam o sistema social autônomo não prestam exatamente um serviço público, nem integram a administração pública direta ou indireta, ainda que recebam reconhecimento e amparo financeiro pelo exercício de atividades privadas de interesse público.

Neste sentido, desponta-se neste momento como semelhanças entre as entidades desportivas beneficiadas por repasses públicos obrigatórios e as entidades do sistema social autônomo, o fato de serem as entidades constituídas como pessoas jurídicas privadas sem fins lucrativos, mas recebem amparo financeiro para o desempenho de suas atividades, cujo interesse reputa-se público. Pondera-se, contudo, que há uma diferença fundamental entre ambas em sua gênese. Se por um lado, com exceção da Confederação Brasileira de Desportos Universitários (CBDU) que fora criada pelo Decreto-Lei nº 3.617 de 15 de setembro de 1941,

⁸⁵ NUNES JUNIOR. Vidal Serrano. **A cidadania Social na Constituição de 1988**: Estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 68-69.

⁸⁶ GASPARINI. Diógenes. **Direito Administrativo**. 17.ed. Atualizada por Fabrício Motta – São Paulo: Saraiva, 2012. p. 521.

por outro, todas as demais entidades desportivas beneficiadas por repasses diretos foram criadas sob regime exclusivo de direito privado. No caso das entidades privadas sem fins lucrativos que compõem os serviços sociais autônomos, todas dependem de lei para existir e foram criadas com finalidade definida na própria norma.

Almeida⁸⁷ leciona que as entidades clássicas do sistema S foram criadas por decretos-lei que atribuíram às respectivas confederações nacionais a obrigação ou encargo legal de organizar e administrar o sistema, dentro da área de atuação de cada uma delas, para o atingimento de finalidades de interesse social. Criaram-se, assim, os primeiros serviços sociais autônomos, vinculados às confederações da indústria e comércio de acordo com sua área de atuação. A Confederação Nacional da Indústria ficou responsável pela criação do Serviço Nacional de Aprendizagem do Industriário (SENAI) e a Confederação Nacional do Comércio ficou encarregada de organizar o Serviço Social do Comércio (SESC) e o Serviço de Aprendizagem Comercial (SENAC). Assevera, que tais entidades passaram a existir com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio e receitas próprias das respectivas confederações e decorrentes do pagamento de tributos na modalidade de contribuição dos estabelecimentos industriais e empresariais.

Apresenta-se neste momento mais uma semelhança entre as entidades do serviço social autônomo e as entidades desportivas no sentido de que ambas têm responsabilidade para gerir um sistema de assistência, ou seja, ao mesmo tempo em que recebem recursos públicos, elas também fomentam o desenvolvimento de atividade de interesse público, não havendo dúvidas, em relação aos serviços sociais autônomos, sua submissão às normas de direito público, sem que com isso seja afetada sua autonomia. Segue Almeida⁸⁸ explicando que:

Sendo assim, impende-se por expressa previsão constitucional que todos os serviços sociais foram criados para prestar serviços de relevante interesse social, nos diversos segmentos em que atuam, e, apesar de serem declaradamente pessoas jurídicas de direito privado e com respeito à sua autonomia privada, devem-se sujeitar à fiscalização de controle finalístico permanente dos respectivos controles internos, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público, com a necessária responsabilização pelos recursos públicos que recebem e o respeito ao princípio maior da isonomia.

Neste ponto, é importante ressaltar que a existência do sistema social autônomo e seu financiamento encontra assento no próprio texto constitucional, em contraponto ao sistema

⁸⁷ ALMEIDA, Edvaldo Nilo de. **Sistema S: fundamentos constitucionais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 153.

⁸⁸ *Ibidem*.

desportivo, cujo financiamento encontra-se regulado por norma infraconstitucional, sujeitando-se, ainda, o financiamento à celebração de um contrato de desempenho.

Essa similaridade não passou despercebida pelo Tribunal de Contas da União que, no Acórdão 131/2020⁸⁹, ao tratar da política de contratação de pessoal pelas entidades desportivas, reverberou que à semelhança do que ocorre com as entidades do “Sistema S”, as confederações desportivas não estão sujeitas ao inciso II do art. 37 da Constituição Federal, pois não integram a administração pública direta nem indireta. Não obstante, tais entidades, por receberem recursos públicos, não devem se afastar da observância dos princípios gerais que regem a contratação pública.

Ou seja, segue o Tribunal de Contas da União impondo um regime de gestão de verbas subordinado aos princípios da administração pública às entidades desportivas, à mingua de uma regulação específica.

Valeu-se até aqui para efeitos comparativos do conceito de serviços sociais autônomos originários. Todavia, não se pode descuidar de um segundo modelo de serviço social autônomo, de origem distinta das entidades que formam o Sistema S, o qual também guarda semelhanças com o estabelecido para as entidades desportivas. Cuellar⁹⁰ chama esse modelo de um “segundo tipo” de serviço social autônomo, guardando em comum com o primeiro modelo, somente o rótulo”. Neste modelo a autora afirma:

[...] que a entidade apresenta traços comum às organizações sociais, pois a mesma lei que determina a instituição de um serviço social autônomo do segundo tipo autoriza a extinção da entidade pública que vai desaparecer, por outra, privada. Já no caso dos serviços sociais autônomos do primeiro grupo, surge uma entidade paraestatal, que vai funcionar paralelamente ao Estado.

Pontua Almeida⁹¹ que tais entidades privadas surgem, em regra, da transformação de entidades da administração indireta pré-existentes, cuja subsistência decorre de repasses governamentais, através de dotações orçamentárias, em razão de fundos públicos ou de transferência de empréstimos internos ou externos, desempenhando um serviço público típico, normalmente através de um contrato de gestão.

⁸⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 131/2020** <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520131%252F2020/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acessado em: 22/11/2022.

⁹⁰ Os novos serviços autônomos: Exames de um caso. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – Rere, Salvador**: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 14. Jun/Jul/Ago. 2008. p. 10 Disponível em www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=272. Acessado em: 22/11/2022.

⁹¹ ALMEIDA. Edvaldo Nilo de. **Sistema S: fundamentos constitucionais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 159.

Novamente, não há como não se fazer um paralelo entre o modelo desse segundo tipo de serviço social autônomo e o que ocorreu na política desportiva no pós-Constituição, sob um viés histórico. Como já mencionado neste capítulo, as funções de fomento, regulação, organização e funcionamento das entidades desportivas, antes na mão de uma entidade pública, passaram a gestão das entidades desportivas privadas, com a extinção do Conselho Nacional de Desportos, passando o Estado a tornar-se praticamente o maior mantenedor do sistema desportivo.

No modelo vigente, as entidades desportivas substituíram uma entidade pública que fora extinta - Conselho Nacional de Desportos - e foram incumbidos do fomento do desporto através da transferência de algumas de suas funções à entidades privadas sem fins lucrativos, subvencionadas por recursos públicos. Em que pese a questão do fomento seja objeto do próximo capítulo, vale a pena transcrever lição de Marques Neto⁹² que defende que a atividade de fomento sempre demandará algum grau de delegação de função administrativa, na medida em que o fomento somente será viabilizado e implementado por meio da atuação de agentes privados.

Em arremate, a definição de serviços sociais autônomos por Di Pietro⁹³ talvez seja a que mais deixa transparecer essa semelhança de sistemas, ao propor a autora:

[...] essas entidades não prestam serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público (serviços não exclusivos do Estado); exatamente por isso, são incentivadas pelo Poder Público. A atuação estatal, no caso, é de fomento e não de prestação de serviço público. Por outras palavras, a participação do Estado, no ato de criação, se deu para incentivar a iniciativa privada, mediante subvenção garantida por meio da instituição compulsória de contribuições parafiscais destinadas especificamente a essa finalidade. Não se trata de atividade que incumbisse ao Estado, como serviço público, e que ele transferisse para outra pessoa jurídica, por meio do instrumento da descentralização. Trata-se, isto sim, de atividade privada de interesse público que o Estado resolveu incentivar e subvencionar.

Neste contexto é inegável haver grandes semelhanças de conteúdo material entre o sistema desportivo criado pós Constituição de 1988, e o sistema de serviços sociais autônomos, porém, com grande diferença de conteúdo formal, posto que as entidades do sistema social encontram sua criação na lei ao passo que as entidades do desporto, de origem

⁹² MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Tratado de Direito Administrativo**: Funções administrativas do Estado/ Alice Licia Klein, Floriano Azevedo Marques Neto. 2ªEd. Rev. Atual. e Ampl. São Paulo. Thomson Reuters Brasil. 2019. P. 435

⁹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19 ed., São Paulo: Atlas, 2006, p. 483.

eminentemente privadas, encontram-se reguladas em sistema próprio com submissão não só à legislação infraconstitucional, mas ao próprio regime da *lex desportiva*.

Ademais, o próprio sistema de financiamento das entidades sociais autônomas do Sistema S, encontra guarida constitucional, sendo sua fonte de custeio decorrente da cobrança de contribuições, que lhe são repassadas, diverso do que ocorre com o desporto, onde quem subvenciona as atividades é o próprio Estado por intermédio de repasses de verbas dos concursos de prognósticos, o qual pela lei, deveria submeter-se à um contrato para recebimento.

Conclui-se, assim, que embora as entidades desportivas que recebem repasses obrigatórios de recursos públicos exerçam função que muito lhe aproxima de um serviço público, tendo, inclusive sucedido o Conselho Nacional de Desportos em algumas de suas atribuições, exercitando seu múnus com atributos de universalidade e continuidade, em atividade que muito se aproxima de uma agência pública de fomento, não há vínculo formal e específico que garanta poderes especiais da administração sobre a atividade exercida, considerando-se que não se trata de um serviço estatutário, delegado ou de uma relação baseada em contrato de parceria.

Essa relação, cujo espírito deriva da lei, mas que não foi corporificada em um instrumento legal, impõe imensos desafios que restaram demonstrados nas divergências entre a União e o próprio Tribunal de Contas quanto à possibilidade de suspensão ou não dos repasses públicos.

Da mesma forma, a trilhar-se o caminho de que se trata de uma parceria com o terceiro setor, esbarra-se na natureza compulsória da obrigação que não decorre de avença voluntária, mas sim da lei. No caso não se está a falar que as entidades desportivas não compõem o terceiro setor, o que seria equivocado, mas que a relação jurídica entabulada neste caso não guarda semelhanças com o regime de parcerias entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos, cujos objetivos, metas e resultados devem restar claros na formalização do pacto.

Por último, em relação ao sistema de serviço social, embora existam muitas semelhanças materiais entre as atividades, os sujeitos da relação jurídica são diversos em relação à sua constituição e gestão. Ademais, parece já não haver mais dúvidas de que na relação jurídica entre o Estado e as entidades de serviço social prevalece um regime de direito público, mormente em razão de sua fonte de subvenção deriva de uma contribuição social instituída em lei, diferentemente das entidades desportivas que insistem que as receitas

públicas lhe são próprias, buscando-se à todo tempo esquivar-se da intervenção do Estado sob alegação de sua autonomia constitucional.

Assim, não se encontrando consenso sobre a natureza jurídica dessa relação que se apresenta cercada de peculiaridades, cabe avançar no estudo sobre esse sistema de fomento e os limites de ordenação e regulação estatal que podem ser implementados com vistas a melhorar a regulação das atividades e desenvolvimento do desporto.

2.3 Da (in)constitucionalidade dos repasses frente à inexistência de uma política nacional do desporto

A impossibilidade de se estabelecer com segurança um regime jurídico para essa relação, à falta de instrumentos legais decorrentes da omissão do legislador, pode induzir a questionamentos sobre a constitucionalidade do sistema. Não é novidade que a relação jurídica entre as entidades desportivas e o Estado jamais ocorreu de maneira transparente como idealizado pelo legislador, sendo essa relação permeada por omissões legislativas e regulatórias que comprometem a higidez dos gastos e a própria fiscalização da política pública.

É inconteste que a transferência de verbas públicas às entidades desportivas beneficiadas por repasses obrigatórios vem de longa data sendo feita ao arrepio das prescrições legais. A respeito do assunto, interessante notar que a despeito da 3ª Conferência Nacional do Esporte, ocorrida em 2010, tenha tido entre seus objetivos a elaboração do Plano Decenal do Esporte e Lazer⁹⁴, até a presente data não há um Plano Nacional do Desporto.

Resta inconteste que a inexistência de um Plano Nacional do Desporto constitui-se em fator prejudicial à própria construção de uma política pública, seja no desporto educacional, seja no desporto de alto rendimento. A ausência de uma política pública definida acarreta um evidente déficit de controle social com os gastos públicos, diante da ausência de transparência. Secchin⁹⁵ aponta exatamente nessa direção:

⁹⁴BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Regulamento da III conferência nacional do esporte e normas básicas**. Disponível em: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.ipea.gov.br%2Fparticipacao%2Fimagens%2Fpdfs%2Fconferencias%2Fesportes_III%2Fregulamento_3_conferencia_esporte.doc&wdOrigin=BROWSELINK. Acessado em: 21/11/2022.

⁹⁵ SECCHIN. Lenise Barcellos de Mello. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania **Revista da CGU** / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. Ano III, nº 5, Dezembro/2008. Brasília: CGU, 2008, p. 30

O setor público é o tutor do controle social, o qual, por sua vez, é exercido pela sociedade. Assim sendo, o Estado deve incentivar a sociedade, firmando diretrizes específicas para sua participação nas decisões e no acompanhamento das políticas públicas, o que, dessa forma, acaba levando ao exercício da cidadania. O reconhecimento da necessidade de ação conjunta entre Estado e sociedade remete à idéia de accountability, que é a obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos, imposta aos que detêm o poder de Estado, o que por si resulta em maior transparência.

Importante, ainda, ressaltar que o Tribunal de Contas da União, por meio do acórdão 3140/2016, denunciou graves prejuízos à implementação e fiscalização de uma política pública nacional para o desporto mediante a ausência do Plano Nacional.

Na compreensão da Corte, desde a criação do Ministério dos Esportes, o esporte de alto rendimento no país carece de elementos básicos para o seu adequado desenvolvimento, a despeito de receber maior aporte de recursos quando comparado com as outras manifestações esportivas, não existindo um Sistema Nacional do Desporto regular e nem Plano Nacional do Desporto, elementos básicos para uma adequada condução da política pública em qualquer manifestação esportiva, devido ao fato de serem peças estruturantes para o esporte. Acrescenta, ainda, que a ausência desses pilares básicos resulta não só na inefetividade da política voltado ao esporte de alto nível, mas de todas as manifestações esportivas⁹⁶.

Não se pode perder de vista que, apesar da Lei Federal 12.395, de 2011, prever a obrigação do Poder Executivo, mediante prévia oitiva do Conselho Nacional do Esporte, de propor o Plano Nacional do Desporto decenal, observado o disposto no art. 217, da Constituição Federal, até hoje não fora aprovada lei com a finalidade de se estabelecer parâmetros mínimos que direcionam e justifiquem a aplicação dos recursos transferidos de modo obrigatório, a fim de promover a democratização e descentralização do desporto e lazer em todo o território brasileiro.

Contudo, a despeito da omissão legislativa, o Estado continua repassando recursos públicos diretamente ao sistema desportivo em descumprimento frontal da própria lei. Note-se que a dificuldade em se definir a relação jurídica entre a União e as entidades desportivas beneficiadas decorre da disfuncionalidade de um sistema que vem privilegiando a burocracia desportiva em detrimento do interesse público.

O artigo 56-A da Lei Pelé estabelece que é condição para o recebimento dos recursos públicos federais a celebração de contrato de desempenho com o Ministério do Esporte, na

⁹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3140/2016**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/860220166.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acessado em: 14/11/2022.

forma do regulamento, definindo contrato de desempenho como o instrumento firmado entre o Ministério do Esporte e as entidades desportivas que recebem recursos por força de lei, com vistas no fomento público e na execução de atividades relacionadas ao Plano Nacional do Desporto, mediante cumprimento de metas de desempenho.

Faz-se aqui um aparte para rememorar que, embora se fale em contrato, o que traz insita a ideia de autonomia das vontades dos contratantes, a situação não é exatamente de um contrato de natureza privada celebrado com a administração. Utiliza-se aqui de lição de Theodoro Júnior⁹⁷ que defende que a liberdade de contratar entre particulares se manifesta em um triplo aspecto: a) pela faculdade de contratar e não contratar; b) pela liberdade de escolha de pessoa com quem contratar; c) pela liberdade de fixar o conteúdo do contrato, redigindo suas cláusulas ao sabor do livre jogo das conveniências dos contratantes.

Nota-se que, no caso, não há exatamente uma liberdade de contratar, posto que a autonomia das partes é suprida pela norma infraconstitucional que cria para o Estado a obrigação de repassar. O Estado é obrigado a repassar recursos a determinadas entidades desportivas nominadas na lei. Outro ponto é que não há escolha de quem contratar até porque há um monopólio no desporto não havendo possibilidade de escolha por parte do Estado de entidades que não aquelas reconhecidas pelo sistema nacional e internacional do desporto.

Por derradeiro, em tese, não deveria haver liberdade para fixar o conteúdo do contrato, já que tais obrigações estariam vinculadas a um ato normativo ainda não editado. Logo, a noção de um contrato típico de Direito Civil subsiste, aproximando-se o contrato de desempenho de um termo de fomento em sua finalidade e objetivo.

A própria Lei Pelé traz elementos que considera essenciais ao contrato de desempenho, a exemplo do objeto, da estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e dos respectivos prazos de execução de cronograma e a previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado.

Parece claro que o contrato de desempenho foi o instrumento idealizado pela norma com vistas a garantir que o interesse público fosse atendido, tendo como base a edição de um Plano Nacional do Desporto que, nos termos expostos no acórdão do TCU 3140/2016 seria condição obrigatória para a celebração de contrato de desempenho:

A existência do PND é condição obrigatória para a celebração dos contratos de desempenho entre o ME e as entidades do SND, já que naquele plano estarão definidas as metas e os resultados a serem atingidos. Não obstante os contratos de desempenho sejam condição para o recebimento de recursos

⁹⁷ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **O contrato e seus princípios**. 3. ed. Rio de Janeiro: Aide, 2001.

públicos federais e de isenções fiscais, as entidades vêm recebendo os recursos públicos de forma contínua.

Em reforço, note-se que o próprio art. 18, inciso V, da Lei Pelé determina que somente serão beneficiadas com isenções fiscais e repasses de recursos públicos federais da administração direta e indireta, nos termos do inciso II do art. 217 da Constituição Federal, as entidades do Sistema Nacional do Desporto que demonstrarem compatibilidade entre as ações desenvolvidas para a melhoria das respectivas modalidades desportivas e o Plano Nacional do Desporto.

Assim, não resta dúvida que a omissão legislativa de vinte e quatro anos na edição de um Plano Nacional do Desporto previsto na Lei Pelé é condição que deslegitima a própria sistemática que tem como condição para o repasse de recursos públicos a existência de um instrumento formal e específico. À míngua de referido instrumento, temos uma situação em que os repasses de recursos públicos são feitos no inteiro interesse das entidades privadas em prejuízo do interesse público.

Mas há um elemento adicional que deve ser considerado. Visando a melhorar a eficiência do gasto público, foi promulgada a Emenda Constitucional 109/2021, que incluiu o §16 no art. 37 da CF, com a determinação para que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, realizem avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

Parece claro que a emenda constitucional impôs a existência de uma norma que contemple os objetivos, metas e resultados, o que se conforma com a edição de um plano nacional setorial.

Não se pode perder de vista, que, à míngua de uma política pública estabelecida, há uma ofensa ao princípio constitucional da eficiência que não poderá desprezar a necessidade de parâmetros para aferição daquilo que é eficiente ou ineficiente. Segundo assinala Moraes⁹⁸:

O administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade', ligando a eficiência às ideias de imparcialidade e qualidade (adoção de critérios legais e morais necessários à melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir maior rentabilidade social), principalmente na prestação dos serviços públicos essenciais.

⁹⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 108-112.

Indaga-se se a omissão na promulgação de Plano Nacional do Desporto contendo objetivos, metas e resultados a serem atingidos, não teria deixado de ser apenas uma questão de legalidade para tornar-se uma questão de constitucionalidade, após a promulgação da Emenda Constitucional 109/2021, que exige uma lei com diretrizes, metas e objetivos que possibilitem avaliação da política pública.

Neste descortino, observa-se que a omissão na aprovação de um Plano Nacional do Desporto interfere diretamente na impossibilidade de cumprimento do comando constitucional, quer do art. 217, II, quer do art. 37, §16º da Carta Política impondo afronta direta à Constituição.

O próprio Tribunal de Contas da União em acórdão já mencionado é peremptório sobre a ausência de elementos para se aferir os resultados alcançados na área do alto rendimento com recursos obrigatórios⁹⁹:

Dentre outros requisitos, a aplicação eficiente dos recursos públicos destinados ao SND exige que seja aprovado o PND, mecanismo que definirá as diretrizes, prioridades, metas e requisitos para sua execução, bem como os mecanismos de avaliação e monitoramento dos programas e ações voltadas ao SND. Além disso, é essencial que o ME passe a firmar contratos de desempenho com as entidades componentes do SND, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 56-A da Lei 9.615/98 e na seção III do Decreto 7.984/2013.

Neste cenário de omissão, leciona Barroso¹⁰⁰ que:

A simples inércia, o mero não fazer por parte do legislador não significa que se esteja diante de uma omissão inconstitucional. Esta se configura com o descumprimento de um mandamento constitucional no sentido de que atue positivamente, criando uma norma legal [...]. Todavia, nos casos em que a Constituição impõe ao órgão legislativo o dever de editar norma regulamentadora da atuação de determinado preceito constitucional, sua abstenção será ilegítima e configurará caso de inconstitucionalidade por omissão.

No mesmo sentido Abboud¹⁰¹ afirma que:

A inconstitucionalidade por omissão, tal qual toda a forma de controle de constitucionalidade, tem por finalidade assegurar a preservação do texto constitucional. Nessa modalidade, busca-se resguardar o texto constitucional em razão de uma inexistente regulamentação normativa. Somente pode-se falar de omissão legislativa inconstitucional se houver determinação do nosso texto constitucional para se efetuar a regulamentação

⁹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3140/2016**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/860220166.PROC/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acessado em 14/11/2022.

¹⁰⁰ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 54.

¹⁰¹ ABOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro** [livro eletrônico]. 5. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021. Item 3.7

legislativa. Ainda que não haja um comando constitucional explícito, faz-se necessário evidenciar que dispositivo constitucional (direito subjetivo ou bem jurídico constitucional) está sendo prejudicado em virtude da omissão legislativa

Neste ponto poderia se aventar a inconstitucionalidade superveniente decorrente da omissão do legislador e da exigência normativa do novo texto constitucional, situação essa diversa daquela em que preexiste uma norma material incompatível à inovação constitucional. Nestes casos sabe-se que há entendimento sedimentado no âmbito do Supremo Tribunal Federal no sentido da inexistência de inconstitucionalidade material superveniente, explicando Mendes¹⁰² que eventual colisão entre o direito pré-constitucional e a nova constituição deve ser simplesmente resolvida segundo os princípios de direito intertemporal, revogando-se lei incompatível ao novo ordenamento constitucional.

Mas no caso não há propriamente uma incompatibilidade entre a Lei Pelé e o texto constitucional, mas uma omissão legislativa que resultará na inconstitucionalidade da norma diante de um comportamento omissivo do legislador. Aparentemente, caminha-se para um estado de inconstitucionalidade, conforme exposição de Clève¹⁰³:

Na hipótese de reconhecimento de “norma ainda constitucional”, a Corte Constitucional declara a legitimidade da norma impugnada, mas, ao mesmo tempo, alerta que ela transita para a inconstitucionalidade, ou seja, a alteração das circunstâncias fáticas ou mesmo da compreensão do significado da Lei Fundamental pode implicar, para a norma, o inserir-se num processo de ‘inconstitucionalização’.

Prossegue o mesmo autor definindo que uma lacuna legislativa pode se constituir em mera situação constitucional imperfeita, mas que se mantidas por muito tempo e sem a possibilidade de serem integradas induzem a uma situação de trânsito de uma norma para inconstitucionalidade¹⁰⁴:

É necessário, não obstante, estabelecer uma distinção entre as “lacunas técnicas” ou ‘de legislação’, que podem assumir a configuração de meras ‘situações constitucionais imperfeitas’, e as omissões inconstitucionais. Como referido, as omissões inconstitucionais podem derivar de lacunas jurídicas desejadas e, então, compatíveis com o plano de ordenação constitucional. São estas as definidas como ‘técnicas’ ou ‘de legislação’. Que se faça, porém, a necessária atenção: se as lacunas indesejadas ou ofensivas ao plano de ordenação da Constituição reclamam processo de integração idêntico àquele ultimado no plano jurídico infraconstitucional (art. 4.º da Lei

¹⁰² MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**: Estudos de Direito Constitucional. 4ª ed. rev. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012. p. 734.

¹⁰³ CLÈVE, Clemerson Merlin. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro** [livro eletrônico] São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Item 3.2.9.

¹⁰⁴ *Ibidem*, item 4.2.4.

de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), se os ‘silêncios eloquentes’ repelem qualquer procedimento de integração, consistindo, embora, em faltas detectadas no discurso normativo, de lacunas não se trata; as lacunas de legislação, estas sim, conquanto naturais numa Constituição compromissória como a nossa, se mantidas por tempo indeterminado, podem reclamar as soluções oferecidas pela inconstitucionalidade por omissão.

As lacunas técnicas ou de legislação podem consistir em ‘situações jurídicas imperfeitas’ (omissões constitucionais e omissões constitucionais em trânsito para a inconstitucionalidade); todavia, no caso de inércia mantida por um período não razoável, ultrapassada a linha perimétrica-limite, deslocam-se para o território conceitual da ‘omissão inconstitucional’, com as consequências jurídicas que esse lugar é capaz de impulsionar. É preciso ver, então, que a omissão inconstitucional configura um plus em relação às ‘situações jurídicas imperfeitas’.

Parece bastante claro que os repasses realizados às entidades desportivas à revelia da celebração de contratos de desempenho padecem de legalidade, caminhando para uma situação de “inconstitucionalização”, diante de uma omissão legislativa de mais de duas décadas, o que se pode entender como desídia do próprio Poder Executivo com os gastos públicos.

Deve-se, por oportuno, alertar-se que o projeto de lei 1153/2019, que está sendo chamado de Nova Lei Geral do Esporte e encontra-se aguardando votação no Senado Federal, apenas perpetua o modelo alterando tão somente as nomenclaturas.

No lugar de contratos de desempenho, o projeto de lei fala na formalização de pactos como condição para o recebimento de recursos públicos em seu artigo 37, §2º, os quais devem estar alinhados ao Plano Nacional Decenal do Esporte, descrito no artigo 23, do mesmo projeto de lei. Logo, não há qualquer diferença em relação ao modelo atual, sendo que eventual aprovação da denominada Nova Lei do Esporte em nada muda o atual quadro de inconstitucionalidade.

Vale-se, ainda, tecer-se um breve comentário sobre o Plano Nacional do Desporto que se encontra tramitando no Congresso Nacional como projeto de lei nº 406/2022, cuja edição teria o condão de cessar esse estado de inconstitucionalidade.

Uma análise do projeto sob o viés tão somente do alto rendimento demonstra que as metas estabelecidas, em sua maioria baseada em quadro de medalhas, desprezam a própria base do desporto de alto rendimento que reside na álea esportiva.

Ao definir como meta que o país esteja entre os quinze primeiros colocados no quadro de medalhas nos Jogos Olímpicos, por exemplo, o plano despreza a incerteza do resultado e coloca em risco a continuidade do sistema em caso de não atingimento das metas estipuladas. Indaga-se, caso não atingida a meta imposta no Plano Nacional do Esporte, seria o desporto

privado de financiamento? A resposta parece ser negativa e isso demonstra a fragilidade do Plano Nacional do Esporte que se encontra tramitando no Congresso.

Feitas estas considerações, conclui-se, assim, que a omissão legislativa tem impactado não somente no delineamento de um regime jurídico especial e próprio ao desporto, mas impedido que se avalie o sucesso da política pública, levando a um estado de coisas onde se pode questionar a constitucionalidade deste sistema que parece refratário ao controle público das verbas que lhe são repassadas.

Adiante se fará uma análise sobre o desenho desse sistema de fomento que cresceu à revelia de maiores regulamentações, traçando-se indagações sobre a possibilidade de maior controle ou mesmo da utilização desses incentivos como meio de obter melhorias na gestão do desporto através de um sistema de regulação que respeite a autonomia ao mesmo tempo que possa induzir melhores práticas na governança das entidades.

3. DO SISTEMA DE FOMENTO DO DESPORTO E DOS LIMITES DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NESTA ATIVIDADE

O capítulo anterior teceu considerações sobre a natureza jurídica da relação dessas entidades desportivas com o Estado. Entidades estas que promovem a organização, gestão e desenvolvimento de desporto de alto rendimento no país sendo subvencionadas por determinação expressa da lei. Neste capítulo, far-se-á uma análise sobre como essa função tem se desenvolvido e a tentativa de se traçar limites regulatórios, ou melhor, de se compreender a natureza da intervenção estatal na atividade e suas nuances como mecanismo de regulação ou mesmo poder de polícia, pontuando eventuais peculiaridades nessa atuação administrativa.

De início, embora controversa, a relação entre as entidades que recebem recursos públicos diretos por força de lei, sem o estabelecimento de um vínculo específico, é a própria Constituição Federal que se vale do termo fomento ao impor ao Estado o investimento no desporto educacional e no desporto de alto rendimento.

Deve-se apontar que, conforme discorrido no capítulo que trata da sistemática de distribuição dos recursos públicos oriundos dos concursos de prognósticos repassados por determinação da Lei Pelé, há a formação de pelo menos duas relações jurídicas distintas. A primeira deriva da lei, entabulada entre a União e as entidades elencadas no art. 22 da Lei Federal 12.756/2018, e a segunda, decorre das parcerias voluntárias firmadas entre essas mesmas entidades desportivas e suas filiadas, em regime de parceria.

O cenário desenhado demonstra que essas entidades privadas receptoras de recursos públicos diretos ora como entidades fomentadas, já que podem executar diretamente os recursos visando alcançar uma externalidade, ora comportam-se como agentes públicos de fomento, à medida em que possuem discricionariedade para distribuir recursos públicos para os destinatários finais, seus filiados, de acordo com seus próprios regulamentos. Embora se trate aqui das entidades desportivas beneficiadas com recursos por força de lei como entidades fomentadas, não se olvida inexistir consensualidade na sua relação junto com o Estado, traço que na compreensão de Moreira Neto¹⁰⁵ é não apenas propriedade presente no fomento estatal, como também seu traço marcante em relação às demais funções estatais.

Contudo, essa primeira relação já fora objeto de estudo anterior, focando-se na atividade de fomento propiciada pela distribuição desses recursos dentro do Sistema Nacional

¹⁰⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 584.

do Desporto, mas não sem antes expor posição crítica de Mendonça¹⁰⁶ sobre o modelo adotado no fomento do desporto no Brasil:

Questão diferente é a participação de pessoas jurídicas de direito privado, não integrantes da administração pública, na gestão do fomento público. Nada impede que uma entidade privada exerça uma atividade meramente material de dispensamento de ajuda pública. Como afirma Sesma Sanchez, o particular será mero gestor de fundos públicos ao passo em que o verdadeiro outorgante continuará sendo o próprio poder público. Alguma dúvida persiste em relação à extensão possível da atividade do agente privado nessa gestão de fomento, e, neste caso, costuma-se resolver o ponto apelando, como acabamos de fazer, à fórmula-tipo das “atividades materiais”. Só que o problema parece estar no detalhamento destas atividades: o que é e o que não é atividade matéria? Em princípio, nossa posição é a de que os critérios concessivos desse fomento público geridos por entidades privadas devem se utilizar de dados rigorosamente vinculados; deve-se tratar de fomento público aberto e acessível a todos os interessados que preencham alguns pré-requisitos de simples conferência. Seria inconstitucional, por antidemocrático e anti-republicano, que uma entidade privada possuísse poderes discricionários propriamente concessivos de dinheiro público¹⁰⁷.

Para trazer mais clareza, utiliza-se do ensinamento de Marques Neto¹⁰⁸, o qual define com precisão o papel das entidades desportivas beneficiadas por recursos diretos ao ponderar que há distinções entre objeto de fomento (setores e grupos destinatários finais da política de fomento) e os agentes de fomento (aqueles que executarão uma determinada atividade que, por sua vez, se dará em benefício do objeto de fomento).

Neste sentido, em capítulo anterior tratou-se das entidades desportivas subvencionadas por repasses diretos como entidades que prestam um serviço que muito se aproxima da prestação de um serviço público, agindo como agentes de fomento do estado, do que propriamente como entidades fomentadas, até porque a atividade finalística do desporto de alto rendimento é realizada no âmbito das confederações, entidades que administram o desporto, e dos clubes, entidades de prática do desporto, cuja relação se dá de modo consensual com a formalização de termos de parceria junto aos Comitês desportivos, destinatários legal dos recursos. Esta percepção sobre a atividade das entidades parece ser compartilhada por Marques Neto¹⁰⁹ ao ponderar que:

¹⁰⁶ MENDONÇA, José Vicente Santos de. Uma teoria do fomento público: critérios em prol de um fomento público e democrático. **Revista de Direito da Procuradoria Geral** do Estado do Rio de Janeiro. Volume 65. Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTE0OA%2C%2C>, acessado em: 28/11/2022.

¹⁰⁷ *Ibidem*, apud Sesma Sanchez, 1998, p. 319.

¹⁰⁸ MARQUES NETO. Floriano de Azevedo. **Tratado de Direito Administrativo**: Funções administrativas do Estado/ Alice Licia Klein, Floriano Azevedo Marques Neto. 2. ed. Rev. Atual. e Ampl. São Paulo. Thomson Reuters Brasil. 2019. p. 435.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 433.

[...] a depender da definição de serviço público adotada, é possível que serviços públicos sejam estimulados e prestados pela iniciativa privada a partir de técnicas de fomento. Entidades privadas - especialmente aquelas sem fins lucrativos - podem receber subsídios estatais pela execução de atividades que podem ser consideradas, em seu aspecto material, como serviços públicos.

À título de contextualização, vale trazer a estudo a classificação das atividades administrativas públicas elaborada por Moreira Neto¹¹⁰ segundo o qual estas são desempenhadas pelo Estado sob dupla função. A primeira função é direcionada ao atendimento do interesse público primário, das demandas da sociedade (atividade-fim). Já a segunda função é voltada para os interesses institucionais da própria administração (atividade-meio). Em relação à atividade fim, divide-a o autor em cinco categorias administrativas públicas: exercício de polícia, prestação de serviço público, atividades de ordenamento econômico, atividades de ordenamento social e fomento público.

A classificação apresentada por Moreira Neto é traduzida por Binenbojm¹¹¹ em administração ordenadora (poder de polícia), administração gerencial, prestacional e empresarial (serviço público e atividade de ordenamento econômico e social) e administração fomentadora (função de fomento público).

Sundfeld¹¹² classifica dentre as atividades administrativas três formas de a administração pública interferir no campo privado: A administração pública pode agir através de estímulos à iniciativa privada, para induzi-la em certa direção (fomento); assumir atividades particulares (exploração de atividades empresariais em que o Estado não exerce a atividade com exclusividade, mas em concorrência com o particular) e, por último, por meio da ordenação com a interferência estatal autoritária sobre a vida privada.

Barroso¹¹³ propõe uma função tripartite, decrescente, em escala de intervenção do estado no domínio econômico. São elas a atuação direta com o Estado assumindo ele próprio o papel de produtor ou prestador de serviços, o que pode ocorrer mediante monopólio ou concorrência. Numa escala menos interventiva, o Estado atuaria na disciplina da atividade, funcionando como agente regulador e fiscalizador e a menos interventiva das atuações ocorre através do fomento, focado no estímulo e apoio à iniciativa privada, incentivando a adotar

¹¹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 128.

¹¹¹ BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político e jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 73.

¹¹² SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. São Paulo. Malheiros. 2003. p. 26.

¹¹³ BARROSO, Luis Roberto. **A ordem econômica e os limites à atuação estatal no controle de preços**. Temas Direito Constitucional – tomo II. p. 67-70.

determinados comportamentos. Segue sustentando que se trata das três formas básicas, mas não exclusivas de intervenção; ou de três meios da regulação estatal.

Como se observa, de tudo que vem sendo exposto, há obviamente um fomento estatal do desporto. Mas a dúvida persiste sobre o exercício do poder de polícia sobre essas entidades e os instrumentos de regulação utilizados.

Sundfeld¹¹⁴ define o fomento como a concessão de benefícios aos particulares, de modo, a induzir suas ações em certo sentido de forma que, quem não se dispõe a adotar o comportamento pretendido não é sancionado, mas apenas deixa de receber o benefício que teria em caso contrário.

Binenbojm¹¹⁵, agrega mais elementos à definição, propondo que:

O fomento econômico e social consiste na oferta de benefícios aos particulares, de modo a induzi-los a adotar comportamentos socialmente desejáveis, de acordo com objetivos políticos-jurídicos predeterminados. O fomento perfaz-se por atos positivos (empréstimos a juros baixos, subvenções oficiais, participações societárias em empresas estratégicas) ou negativos (imunidades, isenções, não incidências, renúncias e diferimentos fiscais), com o objetivo de estimular ou facilitar algumas atividades que os particulares já podem *per se* desempenhar.

Acrescenta Cunha Mello¹¹⁶ que tais benesses dependem do cumprimento pelas partes beneficiadas de determinadas exigências legais para serem deferidas ao particular. Em arremate, a definição de Almeida¹¹⁷ traz um elemento adicional. Entente o autor que o fomento é a atividade voltada a incentivar, orientar, estimular ou coordenar esforços para o desenvolvimento de determinada atividade econômica ou social de interesse público, não havendo prestação direta de serviço público pelo Estado nem obrigação imposta a ele, mas sim um incentivo para que o particular, por livre vontade, em querendo fazer gozo dos benefícios oferecidos, submeta-se a requisitos legais, passando a executar atividade de interesse público nas condições apresentadas pelo Estado.

Extraem-se das definições que o fomento consiste numa forma de intervenção no campo privado, com a finalidade de estimular comportamentos socialmente desejáveis em atividades de interesse público, mediante a concessão de estímulos de múltiplas formas, exigindo, em contrapartida, o cumprimento de condições pré-determinadas de forma voluntária como condição para adesão ao benefício.

¹¹⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. São Paulo. Malheiros. 2003. p. 26.

¹¹⁵ BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político e jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 75.

¹¹⁶ MELLO, Célia Cunha. **O fomento na administração pública**. Belo Horizonte. Del Rey, 2003, p. 42-43.

¹¹⁷ ALMEIDA, Edvaldo Nilo de. **Sistema S: fundamentos constitucionais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 131.

Binenbojm¹¹⁸ adverte, contudo, que a voluntariedade na adesão ao fomento não exclui a obrigação do ente fomentado submeter-se à fiscalização e eventuais sanções administrativas, prevalecendo o poder de império da administração. Assim, uma vez aceito o estímulo, o Estado passa a exercer seu poder fiscalizatório, não se podendo alegar violação ao princípio da autonomia desportiva, no caso das entidades desportivas.

Neste contexto, como já exposto, a relação que tem se desenvolvido entre a União e os entes desportivos é rica em nuances, muitas vezes apresentando-se numa zona cinzenta de atuação do Estado, que ao mesmo tempo em que fomenta, tem buscado através do estímulo, criar condições para a modernização da administração do desporto atuando como um órgão regulador, expedindo normas e fiscalizando seu cumprimento.

Passa-se, assim, a se verificar as convergências existentes entre o fomento no desporto e a regulação com instrumentos para a consecução de finalidades públicas.

3.1 Fomento no desporto e suas relações com o poder de polícia e o poder regulatório

Em que pese estarmos tratando do financiamento do desporto como uma espécie de fomento, não há como se negar que, a despeito da consensualidade que o caracteriza, no Brasil a atividade desportiva de alto rendimento, à exceção dos grandes clubes de futebol e da Confederação Brasileira de Futebol, é extremamente dependente de recursos públicos. Com vistas a se obter um recorte da dependência dessas entidades em relação aos recursos públicos, foi feita uma análise, com base em documentos obtidos do ano de 2021, onde aponta-se que das trinta e quatro entidades olímpicas filiadas ao Comitê Olímpico do Brasil¹¹⁹, trinta são beneficiadas por repasses realizados pelo Comitê Olímpico¹²⁰, restando não contemplada apenas a Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos, a Confederação Brasileira de Basquete, a Confederação Brasileira de Surf e a Confederação Brasileira de Dança Desportiva. Em relação à última, a ausência de repasses ocorre tão somente em razão de ter sido incorporada como desporto olímpico apenas para as Olimpíadas de Paris 2024. Já em relação às demais, a ausência de repasses para as Confederações decorre do não cumprimento dos requisitos legais, em especial aqueles apontados nos artigos 18 e 18-A, da Lei Pelé, condições necessárias para o recebimento de valores pelas entidades filiadas ao

¹¹⁸ BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político e jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 80.

¹¹⁹ BRASIL. Comitê Olímpico Do Brasil. **Confederações**. Disponível em: <https://www.cob.org.br/pt/cob/confederacoes>, acessado em: 28/11/2022.

¹²⁰ BRASIL. Comitê Olímpico do Brasil. Disponível em: <https://www.cob.org.br/pt/documentos/download/3ec9b313f2714/>. Acessado em: 28/11/2022

Comitê Olímpico do Brasil. À propósito, deve-se esclarecer que o recebimento destas verbas públicas pelas entidades está condicionado à certificação pela União, atualmente a cargo do Ministério da Cidadania, de que as entidades cumprem os requisitos exigidos pela Lei¹²¹.

Mesmo o Comitê Olímpico do Brasil, maior beneficiário dos repasses públicos obrigatórios, é totalmente dependente de recursos públicos para cumprir seu mister de desenvolver o desporto olímpico. Relatório de auditoria independente do ano de 2021¹²², demonstra que a receita com repasses de verbas públicas oriundas dos concursos de prognósticos corresponderam à R\$ 259.058.000,00 (duzentos e cinquenta e nove milhões e cinquenta e oito mil reais), enquanto sua receita própria foi de apenas R\$ 50.261.000,00 (cinquenta milhões duzentos e sessenta e um mil reais) e suas despesas operacionais de R\$ 46.308.000,00 (quarenta e seis milhões trezentos e oito mil reais). Conclui-se, dessa análise, sem muito esforço, que o fomento do desporto olímpico é, via de regra, feito com repasses públicos já que o COB apenas consegue arrecadar o suficiente para funcionar, sem nenhuma capacidade de investimento. Essa ausência de autonomia financeira do desporto é o que impõe a intervenção supletiva do Estado, a qual se legitima, segundo Justen Filho¹²³ na incapacidade da iniciativa privada em solucionar de modo adequado e satisfatório suas necessidades.

Essa dependência do desporto de repasses públicos é apontada como preâmbulo de uma análise que demonstra como essa dependência vem sendo utilizada pelo Estado como instrumento de intervenção da atividade privada no âmbito das entidades desportivas.

Embora haja diferenças entre fomento e regulação e poder de polícia que serão apontadas ao longo do capítulo, a complexidade das relações na sociedade moderna muitas vezes cria zonas de intersecção entre as diferentes modalidades de atuação administrativa. Não raro, uma mesma relação pode apontar características de atividade de fomento, regulação ou mesmo poder de polícia, principalmente diante da intercambialidade de características que permeiam os institutos.

Embora a evolução do conceito de poder de polícia não seja o objeto de estudo, não se pode seguir adiante sem algumas considerações sobre o termo. A definição clássica de poder de polícia extraída do magistério de Mello¹²⁴ indica o poder de polícia como:

¹²¹ BRASIL. Ministério da Cidadania. **Certificações vigentes**. Disponível em: [entidades-vigentes-18-11-2022-uf-a-z-Atual.pdf \(www.gov.br\)](https://www.gov.br/cidadania/pt-br/assuntos/legislacao/2022/11/18-11-2022-uf-a-z-Atual.pdf). Acessado em: 28/11/2022.

¹²² BRASIL. Comitê Olímpico Do Brasil. Disponível em: <https://www.cob.org.br/pt/documentos/download/552761c3c2cc4/>. Acessado em: 28/11/2022.

¹²³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo. Saraiva. 2005, p. 559.

¹²⁴ MELLO. Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 252.

Atividade da administração pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação, ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (*non facere*) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo.

Não obstante, Sundfeld¹²⁵ sugere que esse modelo de poder de polícia concebido com base num estado mínimo, desinteressado de intervir na economia, voltado, sobretudo, para impor limites negativos à liberdade e à propriedade, não mais se adequa ao modelo de Estado social cujos desafios se mostram mais complexos. Sustenta que o Estado Social, mais que harmonizar os interesses individuais, tem a necessidade de implementar projetos de desenvolvimento nacional, redução de desigualdades, proteção ao meio ambiente e patrimônio histórico.

Propõe então que a expressão poder de polícia passe a ser compreendida como um poder ordenador, definindo a função ordenadora como a parcela de função administrativa, desenvolvida com o uso do poder de autoridade, para disciplinar, nos termos e para os fins da lei, o comportamento dos particulares no campo de atividades que lhe é própria. Alerta que não se trata apenas de uma troca de rótulos, mas de uma questão metodológica na atuação administrativa.

Segue Sundfeld explicitando as principais características do poder ordenador como sendo o exercício de uma função administrativa, voltada à organização da vida privada, dentro de uma relação genérica, com a utilização do poder de autoridade. A administração ordenadora, seria ao lado da administração fomentadora e da administração de gestão os três principais ramos de atuação do Estado.

Parece claro que os caracteres necessários à atuação do Estado ordenador encontram-se presentes na relação entre o Estado e as entidades desportivas por ele subvencionadas, como mais adiante se demonstrará, permitindo uma atuação mais presente do Estado, a despeito da autonomia desportiva.

Não obstante a divergência terminológica apontada, para fins de pesquisa, os termos poder de polícia e poder ordenador serão utilizados como sinônimos.

Marques Neto¹²⁶ aponta que:

¹²⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. São Paulo. Malheiros. 2003. p. 20.

¹²⁶ MARQUES NETO. Floriano de Azevedo. **Tratado de Direito Administrativo: Funções administrativas do Estado/ Alice Licia Klein, Floriano Azevedo Marques Neto**. 2. ed. Rev. Atual. e Ampl. São Paulo. Thomson Reuters Brasil. 2019. p. 431.

Atualmente, a distinção entre as funções estatais de fomento e poder de polícia está um pouco mais nebulosa diante da evolução do conceito de poder de polícia, tradicionalmente definido como uma restrição estatal de não fazer imposição à coletividade, com fundamento no art. 170, parágrafo único, da CF/1988. Tal restrição imporia uma limitação ao direito de liberdade, com vistas a ordenação social. Contudo, cada vez mais se impõem condutas positivas à sociedade sob o fundamento de poder de polícia, com vistas a proteção do interesse coletivo.

Nesse novo contexto, seria possível identificar convergência entre fomento e poder de polícia, na medida em que ambas as atividades estatais incidem sobre a coletividade e lhe direcionam o cumprimento de condutas que gerarão benefícios para a sociedade.

Não se trata de funções absolutamente sem interferências, sendo possível haver coincidências de objetivos entre o fomento e o poder de polícia. Isso ocorrerá quando uma medida restritiva for imposta como forma de direcionar comportamentos, seja para incentivar aqueles desejados, seja para desestimular os indesejados. Nesse caso, a função de poder de polícia é utilizada com o objetivo de regular condutas, direcionando-as para o alcance de determinados fins, tal como ocorre na função de fomento.

Defende ainda o autor que a principal diferença entre o poder de polícia e o fomento reside na estruturação da ação estatal. No poder de polícia a administração age de forma coercitiva para todos aqueles que se enquadrem numa determinada situação. Já no fomento há consensualidade, uma vez que se trata de uma faculdade oferecida pelo Estado para determinado agente econômico.

A percepção de Marques Neto é compartilhada por Binenbojm¹²⁷ ao lecionar que num contexto de interpretação constitucional do poder de polícia, com bases no respeito aos direitos fundamentais e guiado por uma interpretação com voltada ao pragmatismo e ao consequencialismo, o termo pode ser compreendido como:

Um sistema de incentivos voltados à promoção de comportamentos socialmente desejáveis e ao desestímulo de comportamentos indesejáveis, de acordo com objetivos políticos jurídicos pré-determinados. Em termos mais específicos, a ordenação social e econômica tem por objetivo conformar a liberdade e a propriedade, por meio de prescrições e induções, de maneira a promover o desfrute dos direitos fundamentais e o alcance de outros objetivos e interesses da coletividade, definidos pela deliberação da via democrática, de acordo com as possibilidades e limites estabelecidos na constituição.

Binenbojm¹²⁸ segue, ainda, definindo o poder de polícia como um conjunto de regulações sobre a atividade privada, desvinculadas ou complementares a relações de sujeição especial (estatutárias ou contratuais), dotadas ou não de força coercitiva, que podem ser

¹²⁷ BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político e jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 69.

¹²⁸ BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político e jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 72 a 79.

impostas por entes estatais ou não estatais, destinada a promover o desfrute de direitos fundamentais e o alcance de outros objetivos de interesse da sociedade. Em alinhamento à doutrina de Marques Neto aponta que a diferença reside apenas na estruturação do sistema de incentivos, sendo que no poder de polícia o incentivo é exercido por meio de um ato coercitivo e no fomento é benefício como estímulo.

Note-se que, neste ponto, diverge parcialmente de Sundfeld que, como anteriormente exposto, entende que o poder ordenador, aqui tratado como poder de polícia, deve ocorrer dentro de uma relação genérica. Para Binenbojm essa relação pode se dar em complementaridade a um vínculo especial. No contexto do desporto, é o que observamos.

O magistério de Binenbojm explicita que o exercício do poder de polícia independe da formação de um vínculo específico com o Estado, induzindo à conclusão de que a ausência de um instrumento contratual entre as entidades desportivas e o Estado não as exime da atuação do poder de polícia. Isso se torna claro nas fiscalizações realizadas pelo Tribunal de Contas da União nessas entidades que não raras vezes agem de maneira coercitiva impondo comportamentos socialmente desejáveis, principalmente em torno de uma governança saudável.

Mendonça¹²⁹ afirma que o fomento se diferencia da polícia porque, enquanto este previne e reprime, aquele protege e promove sem fazer o uso imediato da coerção. Segue lecionando que, enquanto o particular não adere ao convite formulado pela política pública, inexistente relação de fomento entre ele e a administração, não havendo como se impor qualquer medida coativa, frente à inexistência de vínculo. Porém, aceito o convite, a administração pode e deve fiscalizar o desempenho do fomentado no cumprimento das condições que lhe foram fixadas, podendo ser punido com multas administrativas ou mesmo obrigado a devolver os recursos recebidos. Assim, não haveria antinomia entre fomento e poder de polícia, isso porque uma vez aceito o convite para o recebimento de benefícios a aplicação das princípios e normas que regem à administração passam a ser cogentes.

Binenbojm¹³⁰, inclusive, admite a conjugação estratégica de poder de polícia e fomento público, conforme os objetivos perseguidos pelo Estado. Utiliza-se como exemplo do marco regulatório das organizações sociais instituído pela lei nº 9.637/1998, onde o poder de polícia é exercido, nos termos da lei, por medidas de mera indução a comportamentos

¹²⁹ MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Uma teoria do fomento público**: critérios em prol de um fomento público e democrático. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Volume 65. Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTE00A%2C%2C>. Acessado em: 28/11/2022.

¹³⁰ BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político e jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 72 a 79.

desejáveis. Neste sentido, a qualificação das entidades como organizações sociais dependerá do preenchimento de requisitos legais, mas não seria obrigatória. A qualificação das entidades na condição de organizações sociais apenas as habilitaria a celebrar com o Estado, se e quando necessário, contratos de gestão que possibilitam o recebimento de fomento social, a cessão de servidores e a utilização de bens públicos. A partir de então, o Estado passa a exercer intensa fiscalização através de seus órgãos de controle, podendo impor sanções à entidade.

Esse modelo, coincidentemente concebido no mesmo ano de promulgação da Lei Pelé, indica que talvez se esteja falando do mesmo modelo de fomento, onde o Estado opta por conjugar fomento com um intenso poder de polícia como instrumento para promover uma melhor gestão dessas entidades privadas sem fins lucrativos.

A própria Lei Federal 13.756/2018 é assertiva em afirmar o poder de polícia na atividade de fomento do desporto dispondo em seu artigo 25 que o Tribunal de Contas da União, sem prejuízo da análise das contas anuais de gestores de recursos públicos, deverá fiscalizar a aplicação dos recursos destinados ao COB, ao CPB, ao CBC, ao CBCP, à CBDE, à CBDU e à Fenaclubes, o que não deixa dúvidas sobre a poder de império neste caso, a despeito da resistência das entidades em aceitar a intervenção Estatal.

Contudo, deve-se rememorar que a ausência de um Plano Nacional do Desporto e de um instrumento contratual previsto em lei impactam sobremaneira essa fiscalização que ocorre apenas sobre a forma da gestão dos recursos, mas não sobre os fins a que deveriam se destinar os recursos. A fiscalização sobre a qualidade do gasto resta prejudicada.

Mas a temática torna-se mais refinada quando se coloca lado a lado a autonomia desportiva e o poder de regulação do Estado e seu diálogo com o fomento.

Interessante notar que autores como Melo Filho¹³¹, cuja doutrina tem uma visão privatista sobre o desporto, rechaça com veemência a intervenção estatal no desporto, chegando o autor a mencionar que a ideia de criação de uma agência nacional de esportes seria esdrúxula, se não fosse ridícula, em suas próprias palavras.

Seu rechaço vem de uma concepção de que a regulação somente deve incidir sobre serviços públicos privatizados transferidos para a iniciativa privada, o que não seria o caso do desporto, jamais exercido ou monopolizado pelo Estado. Acrescenta que o desporto não depende de autorização para sua exploração, tampouco configura-se como serviço público,

¹³¹ MELO FILHO, Álvaro. **O Novo Direito Desportivo**. São Paulo: Ed. Cultura Paulista, 2002. p. 74-75.

cuja característica de universalidade e continuidade, o que afastaria a legitimidade da criação de uma agência de regulação.

Não obstante, em capítulo anterior, ao analisar-se a questão da natureza da relação jurídica das entidades diretamente subvencionadas com recursos públicos e as características de suas atividades, demonstrou-se que a questão não é tão trivial assim, até porque as entidades desportivas como o COB, ao CPB, ao CBC, ao CBCP, à CBDE, à CBDU e à Fenaclubes são beneficiários legais de recursos públicos para fomentar o desporto, não havendo consensualidade nesta relação, já os recursos são repassados por força de lei, logo não se trata, a rigor, da figura de um fomento tradicional dependente de adesão, podendo-se, de alguma forma, submeter estas entidades à regulação direta pelo Estado, desde que respeitada sua autonomia.

De fato, pode-se concordar com o autor quando se estar a tratar de entidades desportivas que não são dependentes de recursos públicos para se manter e fomentar a modalidade sob sua administração. Situação diversa daquela em que as entidades necessitam de constante subvenção estatal para continuarem a existir. Neste caso, parece bastante claro que o Estado pode intervir em maior intensidade.

Essa tendência na doutrina capitaneada por Melo Filho de afastamento do desporto da intervenção estatal não leva em conta que o Estado é um dos maiores incentivadores do desporto, quer subvencionando essas atividades, quer oferecendo benefícios fiscais como se viu na Lei Federal 13.155/2015, conhecida como Lei do Profut, por exemplo.

Não se prega aqui que o Estado intervenha na atividade finalística destas entidades, posto que, neste ponto, a atividade encontra-se regulamentada na *lex desportiva*, mas que possa atuar de forma a diminuir o patrimonialismo arraigado na administração desportiva propiciando a profissionalização da gestão esportiva.

A própria autorregulação reclamada pelas entidades, debatida na doutrina desportiva e incorporada no próprio projeto de lei 1153/2019, em seu art. 26, deve ser interpretada à luz de todo um sistema que prevê que as entidades beneficiadas por recursos públicos devem estrita obediência aos princípios gerais da administração pública.

Neste sentido, que pese haja diferenças consideráveis entre a regulação privada ou autorregulação e a regulação estatal, Marques Neto¹³² admite a existência de sistemas onde há uma “hibridização de regulação”, que não se restringe à setores regulados:

¹³² MARQUES NETO. Floriano de Azevedo. **Tratado de Direito Administrativo**: Funções administrativas do Estado/ Alice Licia Klein, Floriano Azevedo Marques Neto. 2. ed. Rev. Atual. e Ampl. São Paulo. Thomson Reuters Brasil. 2019. p. 560.

Em grande medida, a “hibridização da regulação, que decorre da coexistência de regulação estatal e da autorregulação, tende a tornar cada vez mais desafiador o reconhecimento e mensuração da disciplina jurídica que incide sobre determinada relação privada. No mais, a interação entre regulação estatal e autorregulação, para além da hierarquia normativa, chama para estudos mais aderentes às possíveis imbricações entre ambos os institutos.

Desta forma a regulação estatal e a autorregulação não são conceitos excludentes, mencionando ainda o autor como um dos tipos de autorregulação, a autorregulação delegada, que seria aquela em que o Estado, por meio de lei formal, delega competências da esfera pública à esfera privada. Note-se que, em que pese ter-se defendido que a atividade das entidades desportivas mantidas com recursos públicos não se trate propriamente de uma delegação de um serviço público, não se pode olvidar que o Estado, a partir da Constituição de 1988, desincumbiu-se das funções antes exercidas pelo Conselho Nacional de Desportos, as quais foram assumidas pelas próprias entidades desportivas, não sendo de todo equivocado compreender-se que houve uma transferência das atividades de fomento do desporto às entidades privadas, mantendo-se o aporte considerável de recursos públicos, o que justifica a intervenção estatal na atividade desportiva na fiscalização dos recursos.

Ademais, sabe-se que a regulação, ao lado do fomento, constitui-se em forma de intervenção indireta do mercado na economia, guardando muitas áreas de confluência. Mendonça¹³³ pontua que todo fomento é regulador, mas nem toda regulação se faz por meio de fomento.

Marques Neto¹³⁴ define a regulação estatal nos seguintes termos:

É a modalidade de intervenção estatal indireta no domínio econômico ou social destinada à busca do equilíbrio de interesses internos ao sistema regulado e à satisfação de finalidades públicas, condicionada aos limites e parâmetros determinados pelo ordenamento jurídico.

Embora possa guardar semelhanças com o poder de polícia, o mesmo autor defende que a regulação é conceitualmente mais ampla, podendo-se afirmar que o poder de polícia está contemplado na regulação, mas com ela não se confunde. Também se diferenciam em seus métodos para efetivação de suas competências, sendo o poder de polícia uma relação de autoridade *versus* liberdade, onde o papel do cidadão é limitado à condição de destinatários

¹³³ MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Uma teoria do fomento público**: critérios em prol de um fomento público e democrático. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Volume 65. Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTE0OA%2C%2C>, acessado em: 28/11/2022.

¹³⁴ MARQUES NETO. *op.cit.*, p. 524.

dos comandos públicos, o que não ocorre na regulação onde o arbitramento dos interesses dos envolvidos, ou seja, a regulação é permeável aos interesses dispersos na sociedade.¹³⁵

Neste ponto, há traços de regulação na relação havida entre a União e as entidades desportivas, na medida em que o Estado lhes garante autonomia e lhes subvenciona, conciliando os interesses das entidades com os seus próprios de desenvolvimento da atividade. Por exemplo, não intervém o Estado em competições ou disputas arbitrais desportivas, garantindo-lhe até mesmo um sistema judicial próprio. Logo, fica bastante clara a conformação de interesses para o desenvolvimento do desporto.

Há alguns autores, como Venancio Filho¹³⁶, contudo que veem a regulação como uma evolução do poder de polícia a ponto de definirem a regulação como um plexo personalizado de poder de polícia, organicamente instrumentalizado para um setor específico do exercício das liberdades ou gozo da propriedade. Não soa adequada a comparação, uma vez que fosse poder regulatório e poder de polícia atividades de conceitos tão próximos, não haveria tantas discussões doutrinárias em torno do tema.

Interessante elemento de distinção entre as funções de poder de polícia e poder regulatório em sentido estrito pode ser extraído do magistério de Aragão¹³⁷ que restringe o termo regulação de modo a abranger apenas a atividade econômica, recaindo o poder de polícia sobre as demais liberdades que não tenham caráter econômico.

Assim, a diferenciação entre a área de atuação administrativa regulatória e poder de polícia seria de caráter excludente. Havendo atividade econômica incidirá o poder regulatório típico, e, em não havendo atividade econômica atuará o poder de polícia.

Tal posição é acompanhada é compartilhada por Clève¹³⁸, ao definir como escopo da regulamentação econômica o equilíbrio entre o lucro e a adequada prestação de serviço público:

O escopo primordial da regulação estatal (intervenção indireta na atividade econômica) reside no compromisso de não somente conciliar a lógica do lucro com a adequada prestação de serviços públicos e com as regras e princípios que integram a ordem econômica constitucional, mas também de erigir mecanismos que promovam o desenvolvimento econômico e

¹³⁵ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Tratado de Direito Administrativo**: Funções administrativas do Estado/ Alice Licia Klein, Floriano Azevedo Marques Neto. 2. ed. Rev. Atual. e Ampl. São Paulo. Thomson Reuters Brasil. 2019. p. 557-558.

¹³⁶ VENÂNCIO FILHO Alberto. **Intervenção do Estado do Domínio Econômico**: O direito público econômico no Brasil. Rio de Janeiro. Renovar. 1998. p. 83.

¹³⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 182-183.

¹³⁸ PEREIRA, Ana Lucia Pretto. **Direito constitucional brasileiro**: constituições econômica e social. [livro eletrônico]. v. 3/coordenador Clèmerson Merlin Clève; coordenadora assistente coordenadora assistente 2ª edição Daniela Urtado; assistente de pesquisa 2. ed.: São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021.

propiciem a universalização de tais serviços (evitando-se que a oferta concentre-se nos seguimentos atrativos da demanda) e a concretização desses princípios.

A partir das definições apontadas fica claro que há áreas de intersecção nas atividades de fomento, poder de polícia e regulação, havendo mesmo áreas de sobreposição das atividades. A exemplo, percebe-se que essa confluência entre as finalidades do fomento e da regulação terminam por induzir a criação de um novo conceito: o fomento regulador.

Marques Neto¹³⁹ admite que uma das técnicas de regulação que mais tem recebido atenção na doutrina e explorada na prática da gestão pública corresponde ao fomento. Sustenta que muito embora a regulação seja amplamente conhecida como uma medida de autoridade, estabelecendo relações de comando e controle com os regulados, a regulação pode assumir um papel fomentador, ainda que o atributo de autoridade não seja afastado, no que denomina regulação fomentadora.

A noção de fomento regulador, também fora compartilhada por Villela Souto¹⁴⁰ que defende o fomento como técnica regulatória:

O fomento representa uma das principais técnicas de intervenção regulatória, pois influiu no mercado com vistas à opção do empresário no sentido de setores incentivados; há pois uma tendência a incentivar investimentos privados em determinados setores contemplados pelas políticas públicas, sendo essa atribuição de benefícios uma regulação executiva, normalmente implementada pelas agências oficiais de fomento, influenciando assim a eficiência da alocação de recursos.

Vale aqui contextualizar que a manifestação proposta pelo mencionado autor surgiu no bojo de uma análise sobre o papel de agências públicas como a Agência Nacional de Cinema, o que demonstra que não a ideia de uma agência nacional de desporto não fosse tão exótica quando Mello Filho apontava.

Contudo, a ideia de um fomento regulador é combatida por Mendonça para quem fomento regulador nada mais é do que fomento e assim o deveria continuar sendo chamado. Mendonça¹⁴¹ defende a distinção entre fomento e regulação econômica e social:

¹³⁹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Tratado de Direito Administrativo: Funções administrativas do Estado**/ Alice Licia Klein, Floriano Azevedo Marques Neto. 2. Eed. Rev. Atual. e Ampl. São Paulo. Thomson Reuters Brasil. 2019. p. 561.

¹⁴⁰ VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. **Direito Administrativo Regulatório**. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2002. p. 99.

¹⁴¹ MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Uma teoria do fomento público: critérios em prol de um fomento público e democrático**. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Volume 65. Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTE0OA%2C%2C>. Acessado em: 28/11/2022.

A distinção entre fomento e regulação econômica e social está numa essência que surge da abrangência de conceitos. É claro que se pode afirmar que, sob certo ponto de vista, a intervenção regulatória se dá por meio de fomento, até porque o conceito de regulação é bastante amplo. Mas temos, na regulação pública, um caso em que o todo é maior do que a soma das partes. Regulação é criar norma e fiscalizá-la, aplicá-la, compor controvérsias e induzir comportamentos. Nem por isso ela é uma mistura de simples de poder de polícia, fomento, poder normativo e funções executivas. Ela é tudo isso, em alguns casos partindo de visões um pouco diferenciadas das noções clássicas (como no caso de poder de polícia, em que se está falando de uma noção oitocentista), mas dentro de um todo que se coordena e se imanta, gerando nossas perspectivas e possibilidades práticas de atuação. O fomento existe na condição de técnica de regulação (ainda que, repita-se, não deixe, por isso de ser fomento), mas ele e a regulação são coisas diferentes.

Portanto, nesta visão não haveria que se falar propriamente num fomento regulador, mas no fomento como instrumento de regulação apenas, sem confundir-se as terminologias.

Diante dos conceitos e ponderações apresentadas, pode-se inferir algumas conclusões. A primeira é a de que há evidente atividade de indução ao desenvolvimento do desporto de alto rendimento pelo Estado utilizando-se do modelo de fomento.

Contudo, diante da inexistência de vínculo específico entre as entidades beneficiadas por repasses obrigatórios e a União, torna-se difícil afirmar haver um vínculo de regulação em sentido estrito no sistema desportivo entre o Estado e essas entidades, o que não afasta o poder de polícia. Já em relação às entidades filiadas, cujos repasses são feitos pelos comitês desportivos, parece não haver dúvida sobre o fomento clássico, havendo consensualidade.

Contudo, essas questões tornam-se mais fluídas quando se adota uma conceituação mais ampla de regulação, admitindo-se o fomento como instrumento regulatório. Ademais, a intercambialidade de técnicas de atuação administrativa permite que se possa aplicar ao fomento técnicas indutivas presentes também na regulação que se conjugada ao poder de polícia terminam por criar um arsenal de possibilidades de intervenção no setor desportivo.

Neste sentido, na próxima seção do presente capítulo far-se-á uma análise sobre como o Estado tem interferido no desporto, utilizando de instrumentos de regulação para buscar melhorar a governança dessas entidades marcadas por histórias de má-gestão.

3.2 Uma análise sobre o contexto regulatório a partir da Lei Pelé E da proposta de Nova Lei Geral do Esporte (Projeto de Lei 1153/2019)

Antes da discussão sobre o contexto de intervenção do Estado no desporto, deve-se observar uma relação quase pendular, onde em determinados momentos o desporto age totalmente apartado do Estado e em outros momentos o Estado intervém de maneira intensa. A contextualização história exposta no capítulo I, demonstra que o desporto, em sua fase embrionária enquanto desporto de alto rendimento e competição nasce no seio dos clubes, entidades totalmente privadas, sem qualquer interesse do Estado em intervir na atividade. Há total autonomia das entidades em relação ao aparelho estatal.

Já num segundo momento, percebida pelo Estado, a importância estratégica do desporto para a formação de uma identidade nacional, houve uma intervenção direta na atividade, passando o Estado a ter papel central no desenvolvimento das políticas desportivas. Já num terceiro momento, com a redemocratização do país, testemunha-se um novo distanciamento do desporto do Estado, buscando o meio desportivo desvincular-se da influência estatal, sob a tutela da autonomia desportiva.

Não obstante, o que se observa nesse momento é a busca por uma relação em que se preserve a autonomia dessas entidades, sem descuidar-se da obrigação do Estado em regular o funcionamento dessas entidades de modo a garantir que os investimentos públicos alcancem as finalidades públicas a que se destinam.

Embora não se tenha qualquer pretensão de uma análise sociológica sobre o tema, não se pode avançar sem algumas considerações sobre a formação da gestão desportiva no país.

Nos anos pós Constituição Federal tem se observado um esforço do Estado no sentido de transformar a administração do desporto de “patriarcal em burocrática”, maximizando os investimentos na atividade em troca da adoção de comportamentos que diminuam seus traços patrimonialistas. Não se trata aqui do uso da palavra burocracia em seu sentido pejorativo, mas no sentido que lhe foi atribuído por Max Weber, conforme se explicará.

Sobre os temas burocracia, estratificação e elites nos clubes de futebol, Oliveira e Perez¹⁴² trazem considerações que são aplicáveis não só ao futebol, mas a todos os desportos de alto rendimento no que diz respeito à burocratização e oligarquização da gestão desportiva, já que referidas entidades não diferem em sua origem.

¹⁴² OLIVEIRA, Alex Fernandes de; PEREZ, Olívia Cristina Perez. Burocracia, Estratificação e Elites nos clubes do futebol: Analogias entre a política nas arenas e as relações de poder nos clubes de futebol a partir de Weber e Michels. In **Estudos Interdisciplinares do Esporte: Aspectos Filosóficos, Sociais, Políticos e Econômicos**. 3. ed. São Paulo, SP. 2016, p. 236-256.

Apontam os autores que o crescimento do desporto de alto rendimento e sua profissionalização indicaram a necessidade de readequação estrutural para seu desenvolvimento, tornando-se necessária a criação de uma burocracia sob o modelo weberiano, o qual explicam os autores:

O modelo burocrático descrito por Weber seria calcado pela eficiência, velocidade, clareza e domínios técnicos, sobretudo na forma monocrática de tomada de decisão e a hierarquização rigorosa do poder. A burocracia possui a propriedade de transformar um grupo de pessoas com objetivo comum em organização societária regulamentada, com a presença de níveis hierárquicos definidos, ou seja: ‘A burocracia é o meio de transformar uma ação comunitária em ação societária racionalmente ordenada’ (WEBER, 1974, p. 264).

O nascimento dessa máquina burocrática compartimentada, com níveis hierárquicos definidos, trouxe consigo, apontam os autores, o nascimento de uma oligarquia que passou a tomar as decisões por todos, ou seja, uma elite no poder.

É o que se pode facilmente constatar nos clubes e confederações desportivas que possuem desde sua origem numa constituição estatutária baseada no modelo de representação política, onde associados e atletas delegam poderes a uma classe de dirigentes escolhidos por meio do sufrágio e que se distanciam das massas estabelecendo uma sistemática de manutenção de poder.

Assim, a realidade do desporto não dista da política tradicional trazendo consigo as mesmas vicissitudes de brigas por poder, resistência à alternância na direção dessas entidades, afastamento da gestão das necessidades dos atletas e não raro, comportamentos patrimonialistas que não se coadunam a um ideal republicano. Apenas a título de exemplo, observa-se que o Comitê Olímpico do Brasil, ao longo de 122 anos, teve em sua presidência apenas nove ocupantes, e destes nenhuma mulher¹⁴³, o que demonstra uma manutenção das estruturas de poder. A ideia de uma elite no desporto remonta à sua própria linguagem onde os clubes e atletas bem-sucedidos são chamados de elite do esporte.

As mazelas em torno da gestão do desporto tornaram-se mais visíveis ainda a partir dos aportes de volumosos recursos públicos durante o ciclo de grandes eventos desportivos no Brasil que se iniciaram com a realização dos jogos pan-americanos em 2007, passando pela realização de uma Copa do Mundo em 2014 e dos Jogos Olímpicos em 2016.

¹⁴³ BRASIL. Comitê Olímpico do Brasil. Disponível em: <https://www.cob.org.br/pt/cob/home/linha-do-tempo>. Acessado em: 30/11/2022.

Os escândalos envolvendo a gestão do desporto que se seguiram, culminando como a prisão do Presidente do Comitê Olímpico do Brasil¹⁴⁴ e também de vários outros presidentes de confederações¹⁴⁵ chamaram atenção da sociedade para o tema provocando atuações reativas do Congresso Nacional que passou a buscar uma intervenção mais ativa nessas entidades, com a criação de normas que tinham como escopo melhorar a governança dessas entidades, a maioria subvencionado por recursos públicos.

Essa breve contextualização é necessária para que se compreenda as sucessivas leis que passaram a dispor sobre regulação no fomento do desporto e a busca de uma fiscalização mais rígida, criando-se condições cada vez mais limitantes como condição para o recebimento de recursos públicos.

Observa-se que a relação entre regulação e governança é estreita, pontuando Marques Neto¹⁴⁶ que no campo da regulação, os seguintes valores são tradicionalmente associados à governança pública: (i) abertura à participação administrativa; (ii) transparência; (iii) coordenação institucional na regulação; (iv) controle processual da regulação.

Não por outra razão, no ano de 2019, o extinto Ministério de Esportes lançou documento intitulado “Cartilha de Governança em Entidades Desportivas à luz da Lei 9.615/1998¹⁴⁷”, que aponta na Lei Pelé medidas de regulação que deveriam ser atendidas por todas as entidades desportivas que recebam qualquer benefício estatal, sejam repasses de recursos públicos, sejam benesses fiscais, considerando que o art. 18 e 18-A, do mencionado diploma legal não faz essa distinção.

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa¹⁴⁸, governança é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.

¹⁴⁴ Nuzman é condenado a 30 anos de prisão por corrupção passiva e organização criminosa. **Ge.Globo**. Disponível em: <https://ge.globo.com/olimpiadas/noticia/nuzman-e-condenado-a-30-anos-de-prisao-por-corrupcao-passiva-e-organizacao-criminosa.ghtml>, acessado em 07/01/2023.

¹⁴⁵ Ex-presidente da CBDA, Coaracy Nunes é condenado à prisão. Terra. Publicado em 08/10/2019. Disponível em: <https://www.terra.com.br/esportes/lance/ex-presidente-da-cbda-coaracy-nunes-e-condenado-a-prisao,2ea0da64893f172bed34b4b7012e7b25owlts9ql.html>, acessado em 07/01/2023

¹⁴⁶ MARQUES NETO. Floriano de Azevedo. **Tratado de Direito Administrativo**: Funções administrativas do Estado/ Alice Licia Klein, Floriano Azevedo Marques Neto. 2. ed. Rev. Atual. e Ampl. São Paulo. Thomson Reuters Brasil. 2019. p. 667.

¹⁴⁷ BRASIL. Ministério da Cidadania. **Cartilha de Governança em entidades desportivas – Lei 9.615/1998**. Disponível em: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/editais/arquivos/arquivos-certificacoes-18-e-18-a/cartilha_de_governanca_em_entidades_esportivas_ministerio_do_esporte.pdf/view. Acessado em: 02/12/2022.

¹⁴⁸ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2015. p. 20.

De acordo com o Decreto Federal nº 9.203 de 22 de novembro de 2017, que trata da governança na administração pública, define-se governança como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

De ambos os conceitos se extrai que governança significa direcionamento e monitoramento com a finalidade de maximizar a utilização dos recursos disponíveis. Por óbvio que a ideia de direcionamento e monitoramento traz ínsita a noção de regulação e poder de polícia.

Em relação ao documento lançado pela administração pública direcionada à conduta das entidades desportivas infere-se que a sua própria edição demonstra uma tendência de orientação, antes mesmo que o exercício direto do poder de polícia, utilizando-se como princípios daqueles elencados no Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa¹⁴⁹ do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa: (i) transparência; (ii) equidade; (iii) prestação de contas ou *accountability* e (iv) responsabilidade corporativa. Em relação ao princípio da equidade, observa-se que entendeu a administração pública por agrupar-lhe ao princípio da democratização da gestão.

Não é por demais lembrar que os princípios gerais da administração a que devem se submeter as entidades beneficiadas muito se aproximam, inclusive em terminologias aos princípios de uma boa governança. Não se pode questionar a similaridade entre transparência e publicidade, entre impessoalidade e equidade ou a aproximação entre as finalidades da prestação de contas e eficiência.

O Código de Melhores Práticas de Gestão Corporativa traz definições sobre os princípios que contempla, valendo-se uma breve exposição à luz do referido documento.

A transparência consistiria no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos.

A equidade poderia se definir pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (stakeholders), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

A prestação de contas (*accountability*) significa que os gestores devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente

¹⁴⁹ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2015. p. 20-21.

as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.

Por último, a responsabilidade corporativa indica que os gestores devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional etc.) no curto, médio e longo prazo.

A partir desses conceitos, agrupar-se-á os comandos regulatórios contidos nos diplomas legais que regem o desporto a fim de demonstrar as interferências do Estado na atividade, buscando diminuir os traços patrimonialistas que ainda o cercam. Embora a análise seja feita com base na Lei Pelé e no Projeto de Lei nº 1153/2019 (Nova Lei Geral do Esporte), não se descuida da existência de outros diplomas legais, como o Estatuto do Torcedor, que trata da transparência principalmente nas competições. Todavia, o objeto aqui será delimitado nas regras de gestão impostas às entidades que recebem recursos públicos, seja diretamente ou indiretamente, mediante transferência dos comitês.

A análise será realizada, *de lege lata e lege ferenda*, buscando a conformação destes princípios de governança, traçando-se considerações posteriormente:

Quadro 1 - Comparativo das regras regulatórias contidas na Lei Pelé e no projeto de lei da Nova Lei Geral do Esporte

REGRAS RELATIVAS AO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA	
Regras regulatórias contidas na Lei Pelé	Regras regulatórias no projeto de lei 1153/2019 (nova lei geral do esporte)
Art. 2º, parágrafo único, inciso I: A exploração e a gestão do desporto profissional constituem exercício de atividade econômica sujeitando-se, especificamente, à observância dos princípios: I - da transparência financeira e administrativa; Art. 18-A. Sem prejuízo do disposto no art. 18, as entidades sem fins lucrativos componentes do Sistema Nacional do Desporto, referidas no parágrafo único do art. 13, somente poderão receber recursos da administração pública federal direta e indireta caso: (...) IV - sejam transparentes na gestão, inclusive quanto aos dados econômicos e financeiros, contratos, patrocinadores, direitos de imagem, propriedade intelectual e quaisquer outros aspectos de gestão; (...)	Art. 2º São princípios fundamentais do esporte: (...) Parágrafo único. Categorizando-se o esporte como de alto interesse social, sua exploração e gestão sujeitam-se à observância dos princípios: I – da transparência financeira e administrativa e da conformidade com as leis e regulamentos externos e internos; Art. 12. O Sinesp será organizado com observância dos seguintes princípios e diretrizes: (...) IV – avaliação, controle social, acesso à informação e transparência da aplicação dos recursos públicos; Art. 33. As organizações esportivas que receberem recursos oriundos da exploração de concursos de prognósticos, sorteios e loterias administrarão esses recursos em consonância com os princípios gerais da Administração Pública,

<p>VII- estabeleçam em seus estatutos: (...) c) transparência da gestão da movimentação de recursos; Art. 46-A. As ligas desportivas, as entidades de administração de desporto e as de prática desportiva envolvidas em qualquer competição de atletas profissionais, independentemente da forma jurídica adotada, ficam obrigadas a: (...) II - apresentar suas contas juntamente com os relatórios da auditoria de que trata o inciso I ao Conselho Nacional do Esporte - CNE, sempre que forem beneficiárias de recursos públicos, na forma do regulamento. Art. 56-A. É condição para o recebimento dos recursos públicos federais que as entidades nominadas nos incisos I, II e III do parágrafo único do art. 13 desta Lei celebrem contrato de desempenho com o Ministério do Esporte, na forma do regulamento: (...) § 2º São cláusulas essenciais do contrato de desempenho: (...) II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e dos respectivos prazos de execução ou cronograma; III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado; (...) VI - a de publicação no Diário Oficial da União de seu extrato e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória referida no inciso V, sob pena de não liberação dos recursos nele previstos. VIII - garantam a todos os associados e filiados acesso irrestrito aos documentos e informações relativos à prestação de contas, bem como àqueles relacionados à gestão da respectiva entidade de administração do desporto, os quais deverão ser publicados na íntegra no sítio eletrônico desta; IX - deem publicidade em sítio eletrônico da entidade aos recursos recebidos mediante convênio ou transferidos em virtude desta Lei, à sua destinação e às prestações de contas apresentadas; Art. 18-C. Consideram-se atos de gestão irregular ou temerária praticados pelo dirigente aqueles que revelem desvio de finalidade na direção da</p>	<p>podendo empregá-los diretamente ou de forma descentralizada por meio das organizações que compõem seus respectivos subsistemas, e serão fiscalizadas, nesta atividade, pelo Tribunal de Contas da União. Art. 35. Somente serão beneficiadas com repasses de recursos públicos federais da administração direta e indireta e de valores provenientes de concursos de prognósticos e loterias, nos termos desta Lei e do inciso II do art. 217 da Constituição Federal, as organizações de administração e de prática esportiva do Sinesp que: (...) VII – sejam transparentes na gestão, inclusive quanto aos dados econômicos e financeiros, contratos, patrocinadores, direitos de imagem, propriedade intelectual e quaisquer outros aspectos de gestão; (...) X – Estabeleçam em seus estatutos: (...) c) transparência da gestão da movimentação de recursos; (...) j) publicação prévia do calendário de reuniões da assembleia geral e posterior publicação sequencial das atas das reuniões realizadas durante o ano; (...) § 3º As organizações a que se refere o caput deste artigo deverão dar publicidade às seguintes informações: I – cópia do estatuto social atualizado da organização; II – relação nominal atualizada dos dirigentes da organização e de seus efetivos salários; III – cópia integral dos convênios, contratos, termos de parceria, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres realizados com o Poder Executivo federal, os respectivos aditivos e relatórios finais de prestação de contas, na forma da legislação aplicável; IV – documentos e informações relativos à prestação de contas, bem como, tratando-se de organização que administra e regula a modalidade esportiva, documentos e informações relacionados à sua gestão, ressalvados, em qualquer caso, os contratos comerciais celebrados com cláusula de confidencialidade, sem embargo da competência de fiscalização do conselho fiscal e da obrigação do correto registro contábil de receita e despesa deles decorrente. § 4º As informações de que trata o § 3º deste artigo serão divulgadas no site da organização e em quadro de avisos de amplo acesso público em sua sede.</p>
--	--

<p>entidade ou que gerem risco excessivo e irresponsável para seu patrimônio, tais como: (...) VI- não divulgar de forma transparente informações de gestão aos associados; Art. 22. Os processos eleitorais assegurarão: (...) III - eleição convocada mediante edital publicado em órgão da imprensa de grande circulação, por três vezes; (...) V - acompanhamento da apuração pelos candidatos e meios de comunicação; Art. 24. As prestações de contas anuais de todas as entidades de administração integrantes do Sistema Nacional do Desporto serão obrigatoriamente submetidas, com parecer dos Conselhos Fiscais, às respectivas assembleias-gerais, para a aprovação final. Parágrafo único. Todos os integrantes das assembleias-gerais terão acesso irrestrito aos documentos, informações e comprovantes de despesas de contas de que trata este artigo. Art. 56-B. Sem prejuízo de outras normas aplicáveis a repasse de recursos para a assinatura do contrato de desempenho será exigido das entidades beneficiadas que sejam regidas por estatutos cujas normas disponham expressamente sobre: I - observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência;</p>	<p>Art. 57. Para a promoção e manutenção da higidez da ordem econômica esportiva, os gestores da área do esporte submetem-se a regras de gestão corporativa, conformidade legal e regulatória, transparência e manutenção da integridade da prática e das competições esportivas. Art. 58. São princípios reitores da gestão na área esportiva, sem prejuízo de outros preceitos correlatos: (...) II – Transparência, consistente na disponibilização pública das informações referentes ao desempenho econômico-financeiro, gerenciais e que digam respeito à preservação e ao desenvolvimento do patrimônio da organização; Art. 60. As prestações de contas anuais de todas as organizações esportivas, excetuadas as de pequeno porte, na forma desta Lei, serão obrigatoriamente submetidas, com parecer dos conselhos fiscais, às respectivas assembleias gerais para a aprovação final. § 1º Todos os integrantes das assembleias gerais terão acesso aos documentos, às informações e aos comprovantes de despesas de contas de que trata o caput deste artigo, facultado restringir a análise somente na sede da organização esportiva. (...) § 3º Sem prejuízo de outros requisitos previstos em lei e do disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal, as organizações esportivas de que trata o caput deste artigo somente poderão obter financiamento com recursos públicos ou fazer jus a programas de recuperação econômico-financeira se, cumulativamente, atenderem às seguintes condições: IV – adotar modelo profissional e transparente; e V – apresentar suas demonstrações financeiras, juntamente com os respectivos relatórios de auditoria. Art. 63. Para os fins do disposto nesta Lei, gestor esportivo é todo aquele que exerça, de fato ou de direito, poder de decisão na gestão da organização, inclusive seus administradores. Parágrafo único. É dever do gestor esportivo agir com cautela e planejamento de risco, atentando-se especialmente aos deveres de: (...) III – informação, direcionado à necessária transparência dos negócios da organização, devendo o gestor, sempre de forma imediata, informar os interessados acerca de qualquer</p>
--	---

	<p>situação que possa acarretar risco financeiro ou de gestão, assim como informar sobre eventuais interesses que possua o gestor e que possam ensejar conflito de interesse com as atividades da organização.</p> <p>Art. 66. Consideram-se atos de gestão irregular ou temerária praticados pelo dirigente aqueles que revelem desvio de finalidade na direção da organização ou que gerem risco excessivo e irresponsável para seu patrimônio, tais como: (...) VI - Não divulgar de forma transparente informações de gestão aos associados.</p>
REGRAS RELATIVAS AO PRINCÍPIO DA EQUIDADE E GESTÃO DEMOCRÁTICA	
Regras regulatórias contidas na Lei Pelé	Regras regulatórias no projeto de lei 1153/2019 (nova lei geral do esporte)
<p>Art. 2o O desporto, como direito individual, tem como base os princípios: (...) III - da democratização, garantido em condições de acesso às atividades desportivas sem quaisquer distinções ou formas de discriminação; Parágrafo único. A exploração e a gestão do desporto profissional constituem exercício de atividade econômica sujeitando-se, especificamente, à observância dos princípios: (...) V - da participação na organização desportiva do País; Art. 18-A. Sem prejuízo do disposto no art. 18, as entidades sem fins lucrativos componentes do Sistema Nacional do Desporto, referidas no parágrafo único do art. 13, somente poderão receber recursos da administração pública federal direta e indireta caso: I - seu presidente ou dirigente máximo tenham o mandato de até 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) única recondução; (...) V - garantam a representação da categoria de atletas das respectivas modalidades no âmbito dos órgãos da entidade incumbidos diretamente de assuntos esportivos e dos órgãos e conselhos técnicos responsáveis pela aprovação de regulamentos das competições; VII - estabeleçam em seus estatutos: a) Princípios definidores de gestão democrática; b) Instrumentos de controle social; (...) d) mecanismos de controle interno e) alternância no exercício dos cargos de direção</p>	<p>Art. 2º São princípios fundamentais do esporte: II – democratização; (...) VI – eficiência; (...) VIII – gestão democrática; (...) XI – integridade Art. 12. O Sinesp será organizado com observância dos seguintes princípios e diretrizes: (...) II – igualdade de condições para o acesso ao esporte; III – governança com base no princípio da gestão democrática e participação social; Art. 26. As organizações esportivas, seja qual for sua natureza jurídica ou forma de estruturação, ainda que integrantes do Sinesp, são autônomas quanto à normatização interna para realizar a autorregulação, autogoverno e autoadministração, inclusive no que se refere ao regramento próprio da prática e de competições nas modalidades esportivas que rejam ou de que participem, à sua estruturação interna e à forma de escolha de seus dirigentes e membros, bem como quanto à associação a outras organizações ou instituições, sendo-lhes assegurado: (...) III – escolher seus gestores democraticamente, sem interferência do poder público ou de terceiros; Art. 35. Somente serão beneficiadas com repasses de recursos públicos federais da administração direta e indireta e de valores provenientes de concursos de prognósticos e loterias, nos termos desta Lei e do inciso II do art. 217 da Constituição</p>

<p>(...)</p> <p>g) participação de atletas nos colegiados de direção e na eleição para os cargos da entidade; e</p> <p>h) colégio eleitoral constituído de representantes de todos os filiados no gozo de seus direitos, observado que a categoria de atleta deverá possuir o equivalente a, no mínimo, 1/3 (um terço) do valor total dos votos, já computada a eventual diferenciação de valor de que trata o inciso I do caput do art. 22 desta Lei;</p> <p>i) possibilidade de apresentação de candidatura ao cargo de presidente ou dirigente máximo da entidade com exigência de apoio limitado a, no máximo, 5% (cinco por cento) do colégio eleitoral;</p> <p>(...)</p> <p>k) participação de atletas nos colegiados de direção e no colégio eleitoral por meio de representantes de atletas eleitos diretamente e de forma independente pelos atletas filiados da entidade; e</p> <p>k) participação de atletas nos colegiados de direção e no colégio eleitoral por meio de representantes de atletas eleitos diretamente e de forma independente pelos atletas filiados da entidade, assegurado, ao menos, 1/5 (um quinto) de representação de cada sexo;</p> <p>(...)</p> <p>§ 3º Para fins do disposto no inciso I do caput:</p> <p>(...)</p> <p>II - são inelegíveis o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins até o 2º (segundo) grau ou por adoção.</p> <p>Art. 22. Os processos eleitorais assegurarão:</p> <p>I - colégio eleitoral constituído de todos os filiados no gozo de seus direitos, admitida a diferenciação de valor dos seus votos;</p> <p>I - colégio eleitoral constituído de todos os filiados no gozo de seus direitos, admitida a diferenciação de valor dos seus votos, observado o disposto no § 1º deste artigo;</p> <p>II - defesa prévia, em caso de impugnação, do direito de participar da eleição;</p> <p>III - eleição convocada mediante edital publicado em órgão da imprensa de grande circulação, por três vezes;</p> <p>IV - sistema de recolhimento dos votos imune a fraude, assegurada votação não presencial;</p> <p>V - acompanhamento da apuração pelos candidatos e meios de comunicação.</p> <p>VI - constituição de pleito eleitoral por comissão apartada da diretoria da entidade desportiva;</p> <p>VII - processo eleitoral fiscalizado por delegados das chapas concorrentes e pelo conselho fiscal</p>	<p>Federal, as organizações de administração e de prática esportiva do Sinesp que:</p> <p>(...)</p> <p>IV - demonstrem que seu presidente ou dirigente máximo tenha mandato de até 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) única recondução consecutiva, e que sejam inelegíveis, na eleição que suceder o presidente ou dirigente máximo, seu cônjuge e seus parentes consanguíneos ou afins até o segundo grau ou por adoção;</p> <p>(...)</p> <p>VIII - garantam, nas organizações que administram e regulam modalidade esportiva, a representação da categoria de atletas das respectivas modalidades no âmbito dos órgãos da entidade incumbidos diretamente de assuntos esportivos e dos órgãos e conselhos técnicos responsáveis pela aprovação de regulamentos das competições;</p> <p>(...)</p> <p>X - estabeleçam em seus estatutos:</p> <p>a) princípios definidores de gestão democrática;</p> <p>b) instrumentos de controle social da prestação de contas dos recursos públicos recebidos;</p> <p>(...)</p> <p>d) mecanismos de controle interno;</p> <p>e) alternância no exercício dos cargos de direção, com mandato limitado a 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) única reeleição consecutiva, por igual período;</p> <p>(...)</p> <p>g) participação de atletas, no caso de organizações que administram e regulam modalidade esportiva, no órgão competente por aprovar regulamentos de competições e na eleição para os cargos da organização;</p> <p>h) colégio eleitoral constituído de representantes de todos os filiados no gozo de seus direitos, observado que nenhuma categoria poderá ter mais de 50% (cinquenta por cento) do valor total de votos, e a categoria de atleta deverá possuir o equivalente a, no mínimo, 1/3 (um terço) do valor total dos votos, já computada a eventual diferenciação de valor de que trata o § 1º do art. 59 desta Lei;</p> <p>i) possibilidade de apresentação de candidatura ao cargo de presidente ou dirigente máximo da entidade com exigência de apoio limitado a, no máximo, 5% (cinco por cento) do colégio eleitoral</p> <p>(...)</p> <p>k) participação de atletas nos colegiados de direção e no colégio eleitoral por meio de representantes de atletas eleitos diretamente e de</p>
--	---

<p>§1ª Na hipótese da adoção de critério diferenciado de valoração dos votos, este não poderá exceder à proporção de um para seis entre o de menor e o de maior valor;</p> <p>§2ª Nas entidades nacionais de administração do desporto, o colégio eleitoral será integrado, no mínimo, pelos representantes das agremiações participantes da primeira e segunda divisões do campeonato de âmbito nacional.</p> <p>Art. 22-A. Os votos para deliberação em assembleia e nos demais conselhos das entidades de administração do desporto serão valorados na forma do § 2º do art. 22 desta Lei.</p> <p>Art. 23. Os estatutos ou contratos sociais das entidades de administração do desporto, elaborados de conformidade com esta Lei, deverão obrigatoriamente regulamentar, no mínimo:</p> <p>(...)</p> <p>III- Garantia de representação, com direito a voto, da categoria de atletas e entidades de prática esportiva das respectivas modalidades, no âmbito dos órgãos e conselhos técnicos incumbidos da aprovação de regulamentos das competições;</p> <p>(...)</p> <p>§ 2ª Os representantes dos atletas de que trata o inciso III do caput deste artigo deverão ser escolhidos pelo voto destes, em eleição direta, organizada pela entidade de administração do desporto, em conjunto com as entidades que os representem, observando-se, quanto ao processo eleitoral, o disposto no art. 22 desta Lei.</p> <p>Art. 56-B. Sem prejuízo de outras normas aplicáveis a repasse de recursos para a assinatura do contrato de desempenho será exigido das entidades beneficiadas que sejam regidas por estatutos cujas normas disponham expressamente sobre:</p> <p>I - observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência.</p> <p>II - adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório.</p>	<p>forma independente pelos atletas filiados da entidade, assegurado, ao menos, 1/5 (um quinto) de representação de cada sexo;</p> <p>XI – garantam, nas competições que organizarem ou de que participarem, isonomia entre atletas homens e atletas mulheres com relação aos valores pagos como premiação;</p> <p>(...)</p> <p>Art. 57. Para a promoção e manutenção da higidez da ordem econômica esportiva, os gestores da área do esporte submetem-se a regras de gestão corporativa, conformidade legal e regulatória, transparência e manutenção da integridade da prática e das competições esportivas.</p> <p>Art. 58. São princípios reitores da gestão na área esportiva, sem prejuízo de outros preceitos correlatos:</p> <p>(...)</p> <p>IV – equidade, que se caracteriza pelo tratamento justo e isonômico de todos os gestores e membros da organização, levando em consideração seus direitos e deveres, suas necessidades, seus interesses e suas expectativas;</p> <p>V – participação, consubstanciado na adoção de práticas democráticas de gestão, voltadas à adoção de meios que possibilitem a participação de todos os membros da organização;</p> <p>Art. 59. Os processos eleitorais das organizações esportivas assegurarão:</p> <p>I – colégio eleitoral constituído por todos os filiados no gozo de seus direitos, admitida a diferenciação de valor dos seus votos, bem como por representação de atletas e, quando for o caso, de técnicos e de árbitros participantes de competições coordenadas pela organização responsável pelo pleito, na forma e segundo critérios decididos por seus associados;</p> <p>II – defesa prévia, em caso de impugnação do direito de participar da eleição;</p> <p>III – eleição convocada no site da organização esportiva e mediante edital publicado em órgão de imprensa de grande circulação, por 3 (três) vezes;</p> <p>IV – sistema de recolhimento dos votos imune a fraude, admitida votação não presencial;</p> <p>V – acompanhamento da apuração pelos candidatos e meios de comunicação.</p> <p>§ 1º Na hipótese da adoção de critério diferenciado de valoração dos votos, este não poderá exceder à proporção de 1 (um) para 6 (seis) entre o de menor e o de maior valor.</p> <p>§ 2º Nas organizações esportivas que administrem e regulem modalidade esportiva, o colégio eleitoral será integrado, no mínimo, por</p>
--	---

	<p>representantes das agremiações participantes das 2 (duas) principais categorias do campeonato que aquelas organizam.</p> <p>§ 3º As organizações esportivas de pequeno porte, conforme disposto nesta Lei, são isentas da obrigação de publicação de edital na imprensa de grande circulação, bastando a disponibilização em seu site.</p>
REGRAS RELATIVAS À PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIDADE CORPORATIVA	
Regras regulatórias contidas na Lei Pelé	Regras regulatórias no projeto de lei 1153/2019 (nova lei geral do esporte)
<p>Art. 2º O desporto, como direito individual, tem como base os princípios:</p> <p>(...)</p> <p>XII - da eficiência, obtido por meio do estímulo à competência desportiva e administrativa.</p> <p>Parágrafo único. A exploração e a gestão do desporto profissional constituem exercício de atividade econômica sujeitando-se, especificamente, à observância dos princípios:</p> <p>(...)</p> <p>III- da responsabilidade de seus dirigentes;</p> <p>Art. 18. Somente serão beneficiadas com isenções fiscais e repasses de recursos públicos federais da administração direta e indireta, nos termos do inciso II do art. 217 da Constituição Federal, as entidades do Sistema Nacional do Desporto que:</p> <p>I - possuírem viabilidade e autonomia financeiras;</p> <p>(...)</p> <p>IV - estiverem em situação regular com suas obrigações fiscais e trabalhistas;</p> <p>V - demonstrem compatibilidade entre as ações desenvolvidas para a melhoria das respectivas modalidades desportivas e o Plano Nacional do Desporto.</p> <p>Art. 18-A. Sem prejuízo do disposto no art. 18, as entidades sem fins lucrativos componentes do Sistema Nacional do Desporto, referidas no parágrafo único do art. 13, somente poderão receber recursos da administração pública federal direta e indireta caso:</p> <p>(...)</p> <p>VI - Assegurem a existência e a autonomia do seu conselho fiscal;</p> <p>VII - estabeleçam em seus estatutos:</p> <p>(...)</p> <p>f) aprovação das prestações de contas anuais por conselho de direção, precedida por parecer do conselho fiscal;</p> <p>(...)</p> <p>X – submetam seus demonstrativos anuais a auditoria independente quando auferirem, em</p>	<p>Art. 2º São princípios fundamentais do esporte:</p> <p>(...)</p> <p>VI – Eficiência</p> <p>(...)</p> <p>XIV – Qualidade</p> <p>Parágrafo único. Categorizando-se o esporte como de alto interesse social, sua exploração e gestão sujeitam-se à observância dos princípios:</p> <p>(...)</p> <p>II – da moralidade na gestão esportiva;</p> <p>III – da responsabilidade social de seus dirigentes.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 33. As organizações esportivas que receberem recursos oriundos da exploração de concursos de prognósticos, sorteios e loterias administrarão esses recursos em consonância com os princípios gerais da Administração Pública, podendo empregá-los diretamente ou de forma descentralizada por meio das organizações que compõem seus respectivos subsistemas, e serão fiscalizadas, nesta atividade, pelo Tribunal de Contas da União.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 35. Somente serão beneficiadas com repasses de recursos públicos federais da administração direta e indireta e de valores provenientes de concursos de prognósticos e loterias, nos termos desta Lei e do inciso II do art. 217 da Constituição Federal, as organizações de administração e de prática esportiva do Sinesp que:</p> <p>I – possuam viabilidade e autonomia financeiras, segundo demonstrações constantes de seus últimos balanços, assim como por declaração para esse fim firmada por seu dirigente máximo;</p> <p>II – estejam em situação regular com suas obrigações fiscais e trabalhistas, mediante a expedição das respectivas certidões negativas ou, na hipótese de refinanciamento, a respectiva certidão positiva com efeitos de negativa;</p> <p>(...)</p>

<p>cada ano-calendário, receita bruta superior à definida para a empresa de pequeno porte, nos termos do inciso II do caput do art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.</p> <p>Art. 18-B. Os dirigentes das entidades do Sistema Nacional do Desporto, independentemente da forma jurídica adotada, têm seus bens particulares sujeitos ao disposto no art. 50 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).</p> <p>§ 1º Para os fins do disposto nesta Lei, dirigente é aquele que exerce, de fato ou de direito, poder de decisão na gestão da entidade, incluídos seus administradores.</p> <p>§ 2º Os dirigentes de entidades desportivas respondem solidária e ilimitadamente pelos atos ilícitos praticados e pelos atos de gestão irregular ou temerária ou contrários ao previsto no contrato social ou estatuto.</p> <p>§ 3º O dirigente será responsabilizado solidariamente quando tiver conhecimento do não cumprimento dos deveres estatutários ou contratuais por seu antecessor ou pelo administrador competente e não comunicar o fato ao órgão estatutário competente.</p> <p>Art. 18-C. Consideram-se atos de gestão irregular ou temerária praticados pelo dirigente aqueles que revelem desvio de finalidade na direção da entidade ou que gerem risco excessivo e irresponsável para seu patrimônio, tais como:</p> <p>I – aplicar créditos ou bens sociais em proveito próprio ou de terceiros;</p> <p>II – obter, para si ou para outrem, vantagem a que não faz jus e de que resulte ou possa resultar prejuízo para a entidade desportiva;</p> <p>III – celebrar contrato com empresa da qual o dirigente, seu cônjuge ou companheiro, ou parente, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, sejam sócios ou administradores, exceto no caso de contratos de patrocínio ou doação em benefício da entidade desportiva;</p> <p>IV – receber qualquer pagamento, doação ou outra forma de repasse de recursos oriundos de terceiros que, no prazo de até 1 (um) ano, antes ou depois do repasse, tenham celebrado contrato com</p>	<p>VI – destinem integralmente os resultados financeiros à manutenção e ao desenvolvimento dos seus objetivos sociais;</p> <p>(...)</p> <p>IX – assegurem a existência e a autonomia do seu conselho fiscal e a presença mínima de 30% (trinta por cento) de mulheres nos cargos de direção;</p> <p>X – estabeleçam em seus estatutos:</p> <p>(...)</p> <p>b) instrumentos de controle social da prestação de contas dos recursos públicos recebidos;</p> <p>(...)</p> <p>f) aprovação das prestações de contas anuais pelo órgão competente na forma do seu estatuto, precedida por parecer do conselho fiscal;</p> <p>(...)</p> <p>Art. 58. São princípios reitores da gestão na área esportiva, sem prejuízo de outros preceitos correlatos:</p> <p>I – responsabilidade corporativa, caracterizada pelo dever de zelar pela viabilidade econômico-financeira da organização, especialmente por meio da adoção de procedimentos de planejamento de riscos e padrões de conformidade;</p> <p>(...)</p> <p>III – prestação de contas, referente ao dever de o gestor prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito de sua competência;</p> <p>(...)</p> <p>VI – integridade esportiva, que, nos aspectos da gestão do esporte, refere-se à adoção de medidas que evitem qualquer interferência indevida que possa afetar a incerteza do resultado esportivo, a igualdade e a integridade dos competidores.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 60. As prestações de contas anuais de todas as organizações esportivas, excetuadas as de pequeno porte, na forma desta Lei, serão obrigatoriamente submetidas, com parecer dos conselhos fiscais, às respectivas assembleias gerais para a aprovação final.</p> <p>(...)</p> <p>§3º Sem prejuízo de outros requisitos previstos em lei e do disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal, as organizações esportivas de que trata o caput deste artigo somente poderão obter financiamento com recursos públicos ou fazer jus a programas de recuperação</p>
---	--

<p>a entidade desportiva profissional;</p> <p>V – antecipar ou comprometer receitas em desconformidade com o previsto em lei;</p> <p>VI – não divulgar de forma transparente informações de gestão aos associados;</p> <p>VII – deixar de prestar contas de recursos públicos recebidos.</p> <p>§ 1º Em qualquer hipótese, o dirigente não será responsabilizado quando:</p> <p>I – não tiver agido com culpa grave ou dolo; ou</p> <p>II – comprovar que agiu de boa-fé e que as medidas realizadas visavam a evitar prejuízo maior à entidade.</p> <p>§ 2º Para os fins do disposto no inciso IV do caput deste artigo, também será considerado ato de gestão irregular ou temerária o recebimento de qualquer pagamento, doação ou outra forma de repasse de recursos por:</p> <p>I – Cônjuge ou companheiro do dirigente;</p> <p>II – parente do dirigente, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau; e</p> <p>III – empresa ou sociedade civil da qual o dirigente, seu cônjuge ou companheiro, ou parente, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, sejam sócios ou administradores.</p> <p>Art. 18-D. Os dirigentes que praticarem atos de gestão irregular ou temerária poderão ser responsabilizados por meio de mecanismos de controle social internos da entidade, sem prejuízo da adoção das providências necessárias à apuração das eventuais responsabilidades civil e penal.</p> <p>§ 1º Na ausência de disposição específica, caberá à assembleia geral da entidade deliberar sobre a instauração de procedimentos de apuração de responsabilidade.</p> <p>§ 2º A assembleia geral poderá ser convocada por 30% (trinta por cento) dos associados com direito a voto para deliberar sobre a instauração de procedimento de apuração de responsabilidade</p>	<p>econômico-financeira se, cumulativamente, atenderem às seguintes condições:</p> <p>I – realizar todos os atos necessários para permitir a identificação exata de sua situação financeira;</p> <p>II – apresentar plano de resgate, plano de investimento e plano de provimento de credores trabalhistas;</p> <p>III – garantir a independência de seus conselhos de fiscalização e administração, quando houver;</p> <p>(...)</p> <p>V – apresentar suas demonstrações financeiras, juntamente com os respectivos relatórios de auditoria.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 62. As organizações esportivas envolvidas em qualquer competição de atletas profissionais, independentemente da forma jurídica adotada, exceto as de pequeno porte na forma desta Lei, ficam obrigadas a:</p> <p>I – elaborar demonstração financeira passível de separação por atividade econômica, de modo distinto das atividades recreativas e sociais, nos termos da lei e de acordo com os padrões e critérios estabelecidos pelo Conselho Federal de Contabilidade, e, após ter sido submetida a auditoria independente, providenciar sua publicação, até o último dia útil do mês de abril do ano subsequente, por período não inferior a 3 (três) meses, em site próprio ou no site da organização regional que administra e regula a respectiva modalidade esportiva;</p> <p>II – apresentar contas juntamente com os relatórios da auditoria de que trata o inciso I do caput deste artigo ao Conesp, sempre que forem beneficiárias de recursos públicos, na forma do regulamento.</p> <p>§ 1º Sem prejuízo da aplicação das penalidades previstas na legislação tributária, trabalhista, previdenciária e cambial, e das consequentes responsabilidades civil e penal, a infringência a este artigo implicará:</p> <p>I – para organizações esportivas que administram e regulam a prática esportiva, a inelegibilidade, por 10 (dez) anos, de seus dirigentes para o desempenho de cargos ou funções eletivas ou de livre nomeação, em quaisquer organizações esportivas;</p> <p>II – para as organizações que promovem a prática esportiva, a inelegibilidade, por 10 (dez) anos, de seus dirigentes para cargos ou funções eletivas ou de livre nomeação em qualquer organização ou empresa direta ou indiretamente vinculada às competições que envolvam atletas profissionais da respectiva modalidade esportiva.</p>
---	--

<p>dos dirigentes, caso, após 3 (três) meses da ciência do ato considerado de gestão irregular ou temerária:</p> <p>I – não tenha sido instaurado o procedimento de apuração de responsabilidade; ou</p> <p>II – não tenha sido convocada assembleia geral para deliberar sobre os procedimentos internos de apuração de responsabilidade.</p> <p>§ 3º Em entidades em que não haja assembleia geral na sua estrutura, competem ao conselho fiscal os procedimentos previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.</p> <p>§ 4º O dirigente será considerado inelegível por 10 (dez) anos para cargos eletivos em qualquer entidade desportiva profissional, caso constatada sua responsabilidade.</p> <p>Art. 18-E. Compete à entidade do Sistema Nacional do Desporto, mediante prévia deliberação da assembleia geral, adotar medida judicial cabível contra os dirigentes para ressarcimento dos prejuízos causados ao seu patrimônio.</p> <p>§ 1º Os dirigentes contra os quais deva ser proposta medida judicial ficarão impedidos e deverão ser substituídos na mesma assembleia.</p> <p>§ 2º O impedimento previsto no § 1º deste artigo será suspenso caso a medida judicial não tenha sido proposta após 3 (três) meses da deliberação da assembleia geral.</p> <p>§ 3º Em entidades em que não haja assembleia geral na sua estrutura, competem ao conselho fiscal os procedimentos previstos neste artigo. (...)</p> <p>Art. 23. Os estatutos ou contratos sociais das entidades de administração do desporto, elaborados de conformidade com esta Lei, deverão obrigatoriamente regulamentar, no mínimo: (...)</p> <p>II - inelegibilidade, por dez anos, de seus dirigentes para desempenho de cargos e funções eletivas ou de livre nomeação de:</p>	<p>§ 2º As organizações esportivas que violarem o disposto neste artigo ficam ainda sujeitas: I – ao afastamento de seus dirigentes; e II – à nulidade de todos os atos praticados por seus dirigentes em nome da organização após a prática da infração, respeitado o direito de terceiros de boa-fé.</p> <p>§ 3º Para fins de aplicação do § 2º deste artigo, entendem-se como dirigentes: I – o presidente da organização esportiva, ou aquele que lhe faça as vezes; e II – o dirigente que cometeu a infração, ainda que por omissão.</p> <p>Art. 63. Para os fins do disposto nesta Lei, gestor esportivo é todo aquele que exerça, de fato ou de direito, poder de decisão na gestão da organização, inclusive seus administradores. Parágrafo único. É dever do gestor esportivo agir com cautela e planejamento de risco, atentando-se especialmente aos deveres de: I – diligência, caracterizado pela obrigação de gerir a organização com a competência e o cuidado que seriam usualmente empregados por todo homem digno e de boa-fé na condução de seus próprios negócios; II – lealdade, que se caracteriza pela proibição de o gestor utilizar, em proveito próprio ou de terceiros, informações referentes aos planos e interesses da organização, às quais só teve acesso em razão do cargo que ocupa; (...)</p> <p>Art. 65. Os dirigentes das organizações esportivas, independentemente da forma jurídica adotada, têm seus bens particulares sujeitos ao disposto no art. 50 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).</p> <p>§ 1º Para os fins do disposto nesta Lei, dirigente é todo aquele que exerça, de fato ou de direito, poder de decisão na gestão da entidade, inclusive seus administradores.</p> <p>§ 2º Os dirigentes de organizações esportivas respondem solidária e ilimitadamente pelos atos ilícitos praticados e pelos atos de gestão irregular ou temerária ou contrários ao previsto no contrato social ou estatuto.</p> <p>§ 3º O dirigente que, tendo conhecimento do não cumprimento dos deveres estatutários ou contratuais por seu predecessor ou pelo administrador competente, deixar de comunicar o fato ao órgão estatutário competente será responsabilizado solidariamente.</p> <p>Art. 66. Consideram-se atos de gestão irregular ou temerária praticados pelo dirigente aqueles que revelem desvio de finalidade na direção da</p>
---	---

<p>a) condenados por crime doloso em sentença definitiva;</p> <p>b) inadimplentes na prestação de contas de recursos públicos em decisão administrativa definitiva;</p> <p>c) inadimplentes na prestação de contas da própria entidade;</p> <p>d) afastados de cargos eletivos ou de confiança de entidade desportiva ou em virtude de gestão patrimonial ou financeira irregular ou temerária da entidade;</p> <p>e) inadimplentes das contribuições previdenciárias e trabalhistas;</p> <p>f) falidos.</p> <p>§ 1º Independentemente de previsão estatutária, é obrigatório o afastamento preventivo e imediato dos dirigentes, eleitos ou nomeados, caso incorram em qualquer das hipóteses do inciso II do caput deste artigo, assegurados o processo regular e a ampla defesa para a destituição.</p> <p>Art. 24. As prestações de contas anuais de todas as entidades de administração integrantes do Sistema Nacional do Desporto serão obrigatoriamente submetidas, com parecer dos Conselhos Fiscais, às respectivas assembleias-gerais, para a aprovação final.</p> <p>Art. 27. As entidades de prática desportiva participantes de competições profissionais e as entidades de administração de desporto ou ligas em que se organizarem, independentemente da forma jurídica adotada, sujeitam os bens particulares de seus dirigentes ao disposto no art. 50 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, além das sanções e responsabilidades previstas no caput do art. 1.017 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, na hipótese de aplicarem créditos ou bens sociais da entidade desportiva em proveito próprio ou de terceiros.</p> <p>(...)</p> <p>§10. Considera-se entidade desportiva profissional, para fins desta Lei, as entidades de prática desportiva envolvidas em competições de atletas profissionais, as ligas em que se organizarem e as entidades de administração de desporto profissional.</p> <p>§11. Os administradores de entidades desportivas profissionais respondem solidária e</p>	<p>organização ou que gerem risco excessivo e irresponsável para seu patrimônio, tais como:</p> <p>I – aplicar créditos ou bens sociais em proveito próprio ou de terceiros;</p> <p>II – obter, para si ou para outrem, vantagem a que não faz jus e de que resulte ou possa resultar prejuízo para a organização esportiva;</p> <p>III – celebrar contrato com empresa da qual o dirigente, seu cônjuge ou companheiro, ou parentes, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, sejam sócios ou administradores, exceto no caso de contratos de patrocínio ou doação em benefício da organização esportiva;</p> <p>IV – receber qualquer pagamento, doação ou outra forma de repasse de recursos oriundos de terceiros que, no prazo de até 1 (um) ano, antes ou depois do repasse, tenham celebrado contrato com a organização esportiva;</p> <p>V – antecipar ou comprometer receitas em desconformidade com o previsto em lei;</p> <p>(...)</p> <p>VII – deixar de prestar contas de recursos públicos recebidos. § 1º Em qualquer hipótese, o dirigente não será responsabilizado caso:</p> <p>I – não tenha agido com culpa grave ou dolo; ou</p> <p>II – comprove que agiu de boa-fé e que as medidas realizadas visavam a evitar prejuízo maior à entidade.</p> <p>§ 2º Para os fins do disposto no inciso IV do caput deste artigo, também será considerado ato de gestão irregular ou temerária o recebimento de qualquer pagamento, doação ou outra forma de repasse de recursos por:</p> <p>I – cônjuge ou companheiro do dirigente;</p> <p>II – parentes do dirigente, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau; e</p> <p>III – empresa ou sociedade civil da qual o dirigente, seu cônjuge ou companheiro ou parentes, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, sejam sócios ou administradores.</p> <p>Art. 67. Os dirigentes que praticarem atos de gestão irregular ou temerária poderão ser responsabilizados por meio de mecanismos de controle social internos da organização, sem prejuízo da adoção das providências necessárias à apuração das eventuais responsabilidades civil e penal.</p> <p>§ 1º Na ausência de disposição específica, caberá à assembleia geral da organização deliberar sobre a instauração de procedimentos de apuração de responsabilidade.</p>
---	---

<p>ilimitadamente pelos atos ilícitos praticados, de gestão temerária ou contrários ao previsto no contrato social ou estatuto, nos termos da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.</p> <p>§ 13. Para os fins de fiscalização e controle do disposto nesta Lei, as atividades profissionais das entidades de que trata o caput deste artigo, independentemente da forma jurídica sob a qual estejam constituídas, equiparam-se às das sociedades empresárias.</p> <p>Art. 56-A. É condição para o recebimento dos recursos públicos federais que as entidades nominadas nos incisos I, II e III do parágrafo único do art. 13 desta Lei celebrem contrato de desempenho com o Ministério do Esporte, na forma do regulamento.</p> <p>(...)</p> <p>§ 8º O descumprimento injustificado das cláusulas do contrato de desempenho é condição para a sua rescisão por parte do Ministério do Esporte, sem prejuízo das medidas administrativas cabíveis.</p> <p>Art. 56-B. Sem prejuízo de outras normas aplicáveis a repasse de recursos para a assinatura do contrato de desempenho será exigido das entidades beneficiadas que sejam regidas por estatutos cujas normas disponham expressamente sobre:</p> <p>(...)</p> <p>II - adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;</p> <p>III - constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente, dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade;</p> <p>IV - prestação de contas a serem observadas pela entidade, que determinarão, no mínimo:</p> <p>a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das normas brasileiras de contabilidade;</p> <p>b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e com o Fundo de Garantia do Tempo de</p>	<p>§ 2º A assembleia geral poderá ser convocada por 30% (trinta por cento) dos associados com direito a voto para deliberar sobre a instauração de procedimento de apuração de responsabilidade dos dirigentes caso, após 3 (três) meses da ciência do ato tido como de gestão irregular ou temerária:</p> <p>I – não tenha sido instaurado o referido procedimento; ou</p> <p>II – não tenha sido convocada assembleia geral para deliberar sobre os procedimentos internos de apuração da responsabilidade.</p> <p>§ 3º Em organizações em que não haja assembleia geral na sua estrutura, competem ao conselho fiscal os procedimentos previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.</p> <p>§ 4º Caso constatada a responsabilidade, o dirigente será considerado inelegível por 10 (dez) anos para cargos eletivos em qualquer organização esportiva.</p> <p>Art. 68. Compete à organização esportiva, mediante prévia deliberação da assembleia geral, adotar medida judicial cabível contra os dirigentes para ressarcimento dos prejuízos causados ao seu patrimônio. § 1º Os dirigentes contra os quais deva ser proposta medida judicial ficarão impedidos e deverão ser substituídos na mesma assembleia.</p> <p>§ 2º O impedimento previsto no § 1º deste artigo será suspenso caso a medida judicial não tenha sido proposta após 3 (três) meses da deliberação da assembleia geral.</p> <p>§ 3º Em organizações em que não haja assembleia geral na sua estrutura, competem ao conselho fiscal os procedimentos previstos neste artigo.</p> <p>(...)</p> <p>Art. 187. As organizações esportivas promoverão a prática esportiva baseadas em padrões éticos e morais que garantam o “jogo limpo” (fair play) nas competições.</p> <p>Art. 188. Cada organização esportiva de abrangência nacional que administra e regula a respectiva modalidade esportiva deverá criar regulamento de “jogo limpo” (fair play) financeiro aplicável no âmbito das competições que promover e ao qual se submeterão as organizações esportivas associadas ou filiadas.</p> <p>Parágrafo único. O regulamento referido no caput deste artigo deverá prever regras e sanções referentes, mas não limitadas, a:</p> <p>I – equilíbrio financeiro, patrimônio líquido e níveis de endividamento;</p> <p>II – limites financeiros para contratação de atletas por temporada;</p>
---	---

Serviço - FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão.	III – limites para aportes financeiros de acionistas; IV – garantia de continuidade operacional mediante auditoria externa.
---	--

Fonte: elaborado pelo próprio autor, 2022.

A título de contextualização, observa-se que a Lei Pelé se tornou uma colcha de retalhos em relação às regras regulatórias, incorporando elementos normativos notadamente advindos da Lei Federal 12.395 de 16 de março de 2011, Lei Federal 12.868 de 15 de outubro de 2013, Lei Federal 13.155 de 04/08/2015 (Lei do Profut) e Lei Federal 14.073 de 14 de outubro de 2020, com viés cada vez mais interventivo.

Sobre a Lei Federal 14.073/2020, observa-se que, em que pese ter sido feita sob o contexto da adoção de ações emergenciais destinadas ao setor esportivo a serem adotadas durante o estado de calamidade pública, o que fora feito em verdade foi a repetição de normas de regulação, com pontualíssimas mudanças, de normas contidas na Lei do PROFUT, como as figuras jurídicas da gestão irregular ou temerária das entidades desportivas com sua tipificação expressa.

Pontua-se que a alteração legislativa implementada pela Lei Federal 14.073/2020, é redundante e não corrige omissões da norma que reproduziu. Isso porque a Lei do PROFUT já trazia em seu art. 44, determinação para que se aplicassem às entidades do Sistema Nacional do Desporto as normas materiais e processuais relativas à criação das figuras da gestão irregular ou temerária, sendo desnecessário seu acréscimo à Lei Pelé, exceto se apenas para reforço argumentativo.

Outra crítica que se faz é em relação a não legitimação do órgão do Ministério Público, ainda que de maneira subsidiária, para a responsabilização dos gestores cuja conduta importe em gestão irregular ou temerária. Note-se que a lei outorgou a mecanismos de controle social internos da entidade a apuração e punição dos maus gestores, estabelecendo uma subsidiariedade de atuação pela assembleia geral em caso de omissão nos controles internos.

Adiante, estabeleceu que compete às entidades do SND, mediante prévia deliberação da assembleia geral, adotar medida judicial cabível contra os dirigentes para ressarcimento dos prejuízos causados ao seu patrimônio.

Os institutos da gestão irregular ou temerária tendem a pouca ou nenhuma eficiência frente à administração patrimonialista que ainda vige no sistema desportivo, sendo tímida a lei que não legitima a atuação do Ministério Público quando os atos de gestão irregular ou

temerária envolvessem recursos públicos, inclusive em razão de evidente prejuízo à política pública da área desportiva e ao erário.

É evidente que a criação normativa de inúmeras contrapartidas em torno da gestão do desporto para uma profissionalização do sistema como condição para o recebimento de recursos públicos é inútil se o Estado não exercer seu poder de polícia fiscalizando a administração de tais entidades

Contudo, a despeito de inúmeras regras interventivas com intuito de regular o setor e evitar práticas não republicanas, o que se observa é mais uma vez a omissão estatal. Conforme recente acórdão do TCU, o Estado mais uma vez falha em seu mister, dispondo o acórdão 2148/2022¹⁵⁰ que há uma omissão no acompanhamento da execução dos programas e projetos destinatários dos recursos públicos previstos no inciso VI do art. 56 da Lei 9.615/1998, bem como na apresentação anual dos correspondentes relatórios de aplicação de recursos ao Conselho Nacional do Esporte, para fins de aprovação, consiste em descumprimento do art. 56, § 7º, da Lei 9.615/1998, introduzido pela Lei 12.395/2011.

Ou seja, o próprio Estado omite-se de fiscalizar o destino dos recursos públicos, possivelmente, em razão até da ausência de parâmetros aferíveis frente à inexistência de um plano nacional do desporto, como já apontado anteriormente.

O mesmo julgado também aponta leniência do Estado sustentando que certificação de regularidade para com o requisito da transparência na gestão, contidos na Lei Pelé, está sendo emitida sem que as entidades do Sistema Nacional do Desporto, de fato, os requisitos dos artigos 18 e 18-A da mesma norma, o caracteriza descumprimento dos normas legais e regulamentares mencionadas.

Pode-se afirmar que o Estado, neste momento, embora ativamente legiferante na regulação do desporto, é incapaz de verificar se suas próprias determinações são cumpridas, causando grande desequilíbrio na relação com as entidades privadas que são subvencionadas com recursos públicos.

Partindo-se para uma análise de *lege ferenda*, há uma evidente guinada em relação à possibilidade efetiva de regulação estrito senso pelo Estado. Isso porque o artigo 56 do Projeto de Lei 1153/2019 (Projeto de Lei Senado 68/2022) prevê a criação de uma ordem econômica esportiva cujo objetivo seria assegurar as relações sociais oriundas de atividades

¹⁵⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2148/2022**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/COB%2520agnelo%2520piva/%2520DTRELE VANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acessado em: 02/12/2022.

esportivas, cabendo ao poder público zelar pela sua higidez dado o relevante interesse social¹⁵¹.

Admite-se, neste ponto, a necessidade de intervenção do Estado para manter a higidez do sistema, independentemente do princípio da autonomia desportiva, sendo essa uma importante alteração legislativa.

Permite-se a criação de uma agência denominada Autoridade Nacional para Prevenção e Combate à Violência e à Discriminação no Esporte com o objetivo de formular e executar políticas públicas contra a violência, o racismo, a xenofobia e a intolerância no esporte, excluindo, contudo, a regulação do sistema desportivo em relação à sua gestão¹⁵².

Outra alteração que não pode ser desprezada é a reconhecimento da *ultima ratio* com a criação do tipo penal de corrupção privada no esporte, cujo bem tutelado parece ser a administração desportiva¹⁵³.

Conforme se pode observar, do cotejo da Lei Pelé e suas alterações no que concerne à gestão do desporto e o novo projeto de lei do que se está chamando de Nova Lei Geral do Esporte há pouca ou quase nenhuma mudança no que se refere à regulação do desporto, tratando-se de uma compilação de todas as legislações que envolvem desporto, incorporando-se alguns outros elementos como a tipificação criminal da conduta de corrupção privada no desporto.

Não se pode, contudo, deixar de mencionar algumas alterações paradigmáticas como a que reconhece a existência de uma ordem econômica desportiva, pressuposto para muitos autores do exercício de poder regulatório à exemplo de Aragão, como mencionado anteriormente.

De mais a mais, observa-se praticamente uma repetição de regras regulatórias com conceitos jurídicos indeterminados, chamando atenção, por exemplo, o inciso IV do artigo 26, quando menciona serem asseguradas às entidades desportivas obter recursos de fontes públicas ou de outra natureza, sem obrigações desproporcionais.

¹⁵¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Senado 1825/2022/**. Artigo 56: Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2193136&filename=Tramitacao-PL+1825/2022+%28N%C2%BA+Anterior:+PLS+68/2017%29. Acessado em: 02/12/2022.

¹⁵² Art. 182. É criada, no âmbito da Secretaria Especial do Esporte do Ministério da Cidadania, a Autoridade Nacional para Prevenção e Combate à Violência e à Discriminação no Esporte (Anesporte), com o objetivo de formular e executar políticas públicas contra a violência, o racismo, a xenofobia e a intolerância no esporte.

¹⁵³ Art. 165. Exigir, solicitar, aceitar ou receber vantagem indevida, como representante de organização esportiva privada, para favorecer a si ou a terceiros, direta ou indiretamente, ou aceitar promessa de vantagem indevida, a fim de realizar ou omitir ato inerente às suas atribuições: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa. Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem oferece, promete, entrega ou paga, direta ou indiretamente, vantagem indevida ao representante da organização esportiva privada.

Portanto, perde o legislador a chance de avançar num sistema que realmente garanta a profissionalização da gestão desportiva, com a aplicação de técnicas de regulação que induzam efetivamente os gestores desportivos a melhorar a administração desportiva. O que brota de análise de *lege lata e lege ferenda* é que há uma situação de acomodação onde as entidades recebem o recurso público e o Estado, de certa forma negligencia sua função fiscalizatória.

Não se tem neste momento qualquer pretensão de burilar-se nos estudos de técnicas regulatórias e sua aplicação ao contexto desportivo, mas permite-se encerrar a presente dissertação com divagações que, quiçá, possam tornar-se objeto de estudo futuro.

É possível que haja possibilidades imensas de alterar-se este estado de coisas, utilizando-se do que Mendonça¹⁵⁴ chama de intercambialidade de técnicas, combinando-se, por exemplo, o incentivo a comportamentos positivos como a adesão à regras de boa governança, mediante um firme exercício de poder de polícia sobre a condições do fomento ou mesmo a adoção de técnicas modernas de regulação por indução como a “*yardstick competition*”¹⁵⁵, onde a cada adesão à medidas efetivas na melhora da governança corporativa das entidades desportivas com reflexos reais em seu desempenho, o valor do fomento estatal fosse incrementado, estimulando o ente fomentado em direção à um comportamento socialmente adequado. Ou mesmo a adoção de uma regulação menos invasiva como a regulação responsiva, a qual conceitualmente, parece adequar-se a um setor que reclama por respeito à sua autonomia.

Neste caso parece possível a utilização do fomento como instrumento do que Ayres e Braithwaite¹⁵⁶ denominam de estratégia tática “*tit for tat*” (TFT), auxiliando o Estado às entidades desportivas em seu processo de melhora de governança, e, em caso de recalcitrância dessas entidades em aderirem às medidas de aperfeiçoamento, aplicar-lhe a punição com a perda gradual de recursos públicos.

Vislumbra-se até mesmo a possibilidade de idealização de uma pirâmide regulatória, tendo-se em sua base ações de cooperação entre o Estado e as entidades privadas do desporto atuando conjuntamente na formação profissional de gestores comprometidos com resultados

¹⁵⁴ MENDONÇA, José Vicente Santos de. Uma teoria do fomento público: critérios em prol de um fomento público e democrático. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*. Volume 65. Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTE0OA%2C%2C>, Acessado em: 28/11/2022

¹⁵⁵ BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político e jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 177.

¹⁵⁶ IAN AYRES, John Braithwaite. *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*. New York. Oxford University Press. 1992. p. 5.

direcionados ao atendimento do interesse público. Mais acima, estariam mecanismos de advertência com a expedição de recomendações pelo Poder Público para que as entidades adotassem comportamentos adequados aos princípios gerais da administração, culminando com a suspensão parcial de repasses até que houvesse adequação da entidade e chegando-se ao topo, com a exclusão da entidade do sistema de fomento público, o *big shot*.

Leciona Pinheiro¹⁵⁷ que neste tipo de regulação, a presunção estabelecida pela teoria responsiva, tanto com fulcro na teoria econômica quanto em dados empíricos, e que está na base de sua abordagem, é que se deve tomar como ponto de partida a possibilidade de se estabelecer um diálogo, uma ação por meio de persuasão com o regulado.

Neste sentido, visando a compatibilizar-se o princípio da autonomia desportiva com a intervenção administrativa fulcrada no fomento, enquanto instrumento regulatório, é possível que o diálogo, seguido de medidas efetivas de persuasão com a suspensão gradativa dos recursos públicos talvez se mostrasse mais efetivo que um modelo impositivo, mas de pouca fiscalização, onde o fomento parece muito mais uma ajuda aos amigos do rei que propriamente uma política pública para o desenvolvimento de tão importante função social.

¹⁵⁷ PINHEIRO, Alexandre Ferreira. **Reversibilidade de bens na concessão do serviço telefônico fixo comutado**: Uma análise crítica na perspectiva da teoria responsiva da regulação. (Dissertação de Mestrado) Orientador Márcio Iorio Aranha. Universidade de Brasília, 2016. p. 78.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como escopo uma imersão no desporto sob um viés mais publicista que busca compreender a autonomia desportiva e as nuances do desporto sem descuidar-se das relações jurídicas que permeiam a subvenção do desporto pelo Estado.

No primeiro capítulo foi necessária uma contextualização histórica para se entender em que momento o Estado e o desporto se cruzaram e passaram a estabelecer conexões próximas e as razões desses movimentos que culminaram numa estatização do desporto até à chegada da Constituição de 1988.

Pode-se concluir que o desporto de alto rendimento, nascido inicialmente no seio dos clubes sociais e, portanto, em meio totalmente privado foi se aproximando do Estado à medida em que disputas políticas e atos de má-gestão foram demandando o aporte de novos recursos, dos quais essas entidades não dispunham. Tal cenário provocou o entrelaçamento dos interesses privados aos interesses públicos, aproximando atores da política tradicional aos atores do mundo desportivo como meio de suprir a ausência de recursos enfrentada.

O Estado, por seu turno, começava a ver no desporto um instrumento de concretização de seus ideais nacionalistas e importante elemento na formação de uma identidade nacional. Nascia assim, um casamento de interesses convergentes que perdura até os dias atuais.

Neste contexto, o desporto passava de uma total autonomia para uma relação de submissão e dependência do Estado, com todos os efeitos colaterais que isso pode trazer como a fiscalização do Estado, a gestão verticalizada do desporto tendo o Estado em seu ápice e a interferência política em assuntos de cunho eminentemente desportivo.

Por óbvio que esse modelo que perdurou por quase cinquenta anos não encontraria guarida diante da nova ordem estatuída pela Constituição de 1988. A nova carta foi o divórcio há tempos reclamado pelo sistema desportivo, mas sem, contudo, voltar-se ao estágio inicial do início do século XX. O desporto separava-se do Estado, mas este continuava responsável por sustentá-lo mediante o repasse de recursos públicos e outras formas de fomento.

Esse ponto de equilíbrio entre o Estado e o sistema desportivo vem sendo desde então discutido, tendo o STF estabelecido balizas que permitem inferir algumas conclusões. A primeira de que o sistema desportivo não goza de uma soberania, não podendo rivalizar-se ao Estado. A segunda conclusão é a de que não há representativas diferenças entre a autonomia associativa, garantida como direito fundamental e a autonomia desportiva, podendo o Estado legislar sobre desporto, mormente se as regras adotadas buscarem melhorar a probidade na

gestão das entidades e, por último, mas não menos importante, o desporto enquanto atividade econômica de interesse público encontra-se submetido às regras de regulação do Estado, ainda que não se trate aqui de uma regulação em seu sentido mais restrito.

Conclui-se, ainda que não efetivamente antinomia entre a autonomia desportiva e regulação estatal, desde que respeitados os limites traçados na *lex desportiva*, sendo observado que, ao contrário do sustentado por muitas entidades do desporto, a atuação do Estado em busca da integridade no desporto alia-se aos objetivos do próprio sistema transnacional do desporto.

Logo, o que se observa é uma tentativa muitas vezes de omitir-se ao cumprimento de normas que atingem a administração patrimonialista ainda presente no desporto, sob o argumento de uma falsa ofensa à autonomia desportiva.

Em um segundo capítulo, buscou-se entender um pouco melhor essa transição de um desporto tutelado pelo Estado para um desporto dotado de autonomia, mas dependente de recursos públicos para sobreviver.

O que se pode observar foi uma evolução onde a distinção entre o público e o privado algumas vezes tornou-se turva. Isso porque tarefas antes exercidas pelo Estado passaram a ser executadas pelas entidades desportivas sem a formação de um vínculo específico contribuindo para uma relação assimétrica com Estado, já que as entidades desportivas passaram a ter um direito legal de recebimento de recursos diretos sem contrapartidas definidas em contratos previstos em lei.

Esse cenário traz uma série de consequências sobre o regime jurídico que se possa aplicar a essas entidades, pois não raro, elas desempenham o papel de verdadeiras agências de fomento do Estado, sem, contudo, possuir vínculos estatutários ou contratuais.

Aponta-se que esse cenário de uma certa anomia, onde inexiste uma política desportiva definida em lei, em razão de omissão legislativa, tampouco uma relação com direitos e deveres definidos em contrato, indica um estado de inconstitucionalidade que necessita ser encarado, já que estar-se a falar de bilhões de reais repassados ao longo de mais de duas décadas à margem da lei.

O próprio TCU já foi peremptório em várias manifestações sobre a necessidade de implementação de um Plano Nacional do Desporto, mas, ainda que ciente da ilegalidade perpetuada no sistema de subvenção pública do desporto, não atua no sentido de impedir o repasse de verbas às entidades desportivas.

Isso porque o Estado tornou-se refém do sistema desportivo em razão de sua organização em regime de monopólio. Não há opção para o Estado fora do sistema internacional verticalizado que mantém apenas uma entidade legitimada a administração do desporto em cada país. Assim, por exemplo, ainda que o Comitê Olímpico do Brasil descumpra todas as regras impostas, não haveria a possibilidade de se fomentar o desporto mediante avença com outra entidade do terceiro setor, diante do sistema de monopólio.

Essa situação ficou bastante clara no episódio em que o Comitê Olímpico do Brasil deixou de cumprir a regras para o recebimento de recursos públicos. Em menos de vinte e quatro horas o Estado precisou rever posição já consolidada nos órgãos de controle para liberar os repasses sob pena de paralisar o desporto olímpico às vésperas das Olimpíadas de Tóquio, demonstrando o caráter de continuidade do serviço prestado.

O que se observa na atual conjuntura é uma relação simbiótica onde o desporto depende integralmente do Estado e o Estado submete-se à uma relação cujos fundamentos jurídicos caminham para um quadro de inconstitucionalidade.

Diante do que fora exposto, não há como não se concluir que a relação do Estado com as entidades desportivas beneficiadas por recursos públicas possui características *sui generis*, já que ora surge como uma entidade que presta serviços com características de serviço público, ora assemelha-se à uma entidade do terceiro setor que age em regime de parceria e, ainda, em outros momentos traz características que lhe aproximam de entidades do sistema S.

Contudo, seu regime jurídico não se ajusta a nenhum dos modelos tradicionais, havendo, como já apontado, uma relação de total assimetria à míngua de instrumento contratual.

Por último, o terceiro capítulo tratou das possibilidades de atuação do Estado perante o sistema desportivo. Identificou-se que há, evidentemente, uma atuação fomentadora do Estado, permeada por questões controversas. Isso porque as entidades constantes do art. 22 da Lei 12.756/1998, não mantêm uma relação de consensualidade com o Estado, mas uma relação legal que, a rigor, deveria estar lastreada em negócio jurídico consensual, mas não está. Nesse caminhar, não há como não se assemelhar às referidas entidades à verdadeiros órgãos públicos de fomento, à medida em que descentralizam recursos públicos para as entidades a eles filiadas conforme regras firmadas por eles próprios.

Não se pode olvidar, ainda, que essa relação mantida entre as entidades beneficiadas por repasses diretos e seus filiados é estabelecida em regime de parceria e regida pelo marco regulatório das organizações da sociedade civil, induzindo à duas conclusões. A primeira de

que neste caso há efetivamente uma atividade de fomento baseada na consensualidade e a segunda é que há uma obrigação de fiscalização das próprias entidades sobre esses recursos.

Há, pois, uma espécie de poder de polícia privado sobre essa atividade de fomento, o qual é exercido em concurso com o poder de polícia do Estado, já que a lei 12.756/1998, impõe a fiscalização de todo o SND pelo TCU.

Percebeu-se, ainda, que o modelo proposto às organizações sociais, com as quais o estado celebra contratos de gestão, assemelha-se ao modelo proposto pela Lei Pelé, onde em troca de recursos públicos, exige-se a adoção de medidas de melhora na gestão. Contudo, no caso do desporto, não houve a formalização de contratos redundando em situação anômala, como já pontuado.

As condições impostas pelas Lei Pelé e com suas sucessivas alterações, não deixam dúvidas que o Estado tem buscado intervir da gestão destas entidades impondo contrapartidas em sua governança como condição para o recebimento de recursos públicos. A questão é que, segundo o próprio Tribunal de Contas da União, o próprio Estado tem sido omissos em seu mister de fiscalizar o cumprimento das condições impostas em lei, o que compromete os resultados da política pública que busca a profissionalização da gestão desportiva.

Com vistas a se obter um cenário mais claro sobre como o Estado busca resolver a problemática pesquisada, realizou-se o cotejo entre a Lei Pelé e o projeto de lei que estatui a Nova Lei Geral do Esporte, percebendo-se uma mera repetição de normas e modelos que não tem se mostrado aptos a inibir à administração patrimonialista, ainda muito presente no desporto.

Por óbvio que por estar se falando de uma lei em processo de elaboração, pode haver mudanças significativas em sua redação até sua sanção. Não obstante o sistema de comando e controle continua a prevalecer, não havendo novidades em relação aos instrumentos fiscalizatórios do Estado.

Percorrido todo este caminho, conclui-se que mais efetivo que se criarem regras não fiscalizadas, seria aprovação de um Plano Nacional de Esporte, com objetivos e metas bem definidas, aliando-se o fomento à aplicação de técnicas regulatórias, que efetivamente induzirem uma mudança de comportamento na gestão das entidades desportivas com a melhora em seus resultados não só esportivos, mas também econômicos.

Contudo, adentrar-se neste momento no assunto poderia ensejar uma abordagem pouco profunda o que não se deseja. Aponta-se, então, no sentido de posteriores estudos sobre o tema, já que há evidente interesse em buscar alternativas do ponto de vista do Estado para o

desenvolvimento do desporto de maneira democrática e íntegra a fim de caminhar no sentido de atendimento dos interesses sociais que ali estão representados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro** [livro eletrônico]. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros: 2008.

ALMEIDA, Edvaldo Nilo de. **Sistema S: fundamentos constitucionais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JR., Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BARBIERI, Carla Bertucci. **Terceiro Setor**. Desafios e Perspectivas Constitucionais. Curitiba. Ed. Juruá. 2011.

BARROS, Marcelo Jucá. **Revista da Academia Nacional de Direito Desportivo - ANDD** 2. ed. Rio de Janeiro: ANDD, 2016.

BARROSO, Luis Roberto. “Interpretação Constitucional— Direito Constitucional Intertemporal — Autonomia Desportiva: Conteúdo e Limites — Conceito de Normas Gerais”, in **Revista de Direito Público**, 1993.

_____. **A ordem econômica e os limites à atuação estatal no controle de preços**. Temas Direito Constitucional – tomo II. 2001.

_____. **O controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político e jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BRASIL, Caixa Econômica Federal. **Repasses Sociais 2021**. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-loterias/repasses_sociais_2021.pdf. Acessado em: 09/06/2022.

_____, Câmara Federal. **Projeto de Lei 1.153/2019**. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2205063. Acessado em: 15/11/2022.

_____, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei Senado 1825/2022. Art. 165**. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2193136&filename=Tramitacao-PL+1825/2022+%28N%C2%BA+Anterior:+PLS+68/2017%29. Acessado em: 02/12/2022.

_____, IPEA. **Regulamento da III conferência nacional do esporte e normas básicas**
Disponível em:
https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.ipea.gov.br%2Fparticipacao%2Fimages%2Fpdfs%2Fconferencias%2FEsportes_III%2Fregulamento_3_conferencia_esporte.doc&wdOrigin=BROWSELINK. Acessado em: 21/11/2022.

_____, Ministério da Cidadania. **Cartilha de Governança em entidades desportivas – Lei 9.615/1998**. Disponível em:
https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/editais/arquivos/arquivos-certificacoes-18-e-18-a-cartilha_de_governanca_em_entidades_esportivas_ministerio_do_esporte.pdf/view. Acessado em: 02/12/2022.

_____, **Certificações vigentes**. Disponível em:
[entidades-vigentes-18-11-2022-uf-a-z-atual.pdf \(www.gov.br\)](#). Acessado em: 28/11/2022.

BRASIL. Comitê Olímpico do Brasil. **Confederações**. Disponível em:
<https://www.cob.org.br/pt/cob/confederacoes>. Acessado em: 28/11/2022.

_____. **Demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2021 e 2022**. Disponível em:
<https://www.cob.org.br/pt/documentos/download/552761c3c2cc4/>. Acessado em: 28/11/2022.

_____. **Descentralização de recursos: loterias 2021**. Disponível em:
<https://www.cob.org.br/pt/documentos/download/3ec9b313f2714/>. Acessado em: 28/11/2022

_____. **Linha do tempo**. Disponível em:
<https://www.cob.org.br/pt/cob/home/linha-do-tempo>. Acessado em: 30/11/2022.

_____, Planalto. **Decreto nº 68.703 de 03 de junho de 1971**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D68703.htm#:~:text=DECRETO%20No%2068.703%2C%20DE,dos%20Recursos%20da%20Loteria%20Esportiva. Acessado em: 08/11/2022.

_____. **Medida Provisória 813 de 01/01/1995**. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/813.htm. Acessado em: 22/11/2022.

BRASIL, Senado Federal. **Decreto-Lei nº. 7.332, de 20 de fevereiro de 1945**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/532435/publicacao/15614587>. Acessado em: 05/08/2022.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 508, de 2018**. Disponível em:
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134816>. Acessado em: 05/08/2022.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3140/2016**. Disponível em:
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/860220166.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>.
 Acessado em: 14/11/2022.

_____, **Acórdão 3149/2016**. Disponível em:
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/natureza%2520recursos%2520agnelo%2520piva/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/22/%2520>. Acessado em: 08/11/2022.

_____, **Acórdão 3162/2016**. Disponível em:
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3162%252F2016/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>.
 Acessado em: 08/11/2022.

_____, **Acórdão 699/2019**. Disponível em:
https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2348210/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acessado em: 10/11/2022.

_____, **Acórdão 131/2020**.
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520131%252F2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acessado em: 22/11/2022.

_____. **Acórdão 2148/2022**. Disponível em:
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/COB%2520agnelo%2520piva/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acessado em: 02/12/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4983 CE**. Rel. Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 06/10/2016. DJ nº. 220: 17/10/2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12798874>. Acessado em 19/11/2022.

_____. **Recurso Extraordinário 1174204/MG**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Data do julgamento 21/11/2018. DJe-261 05/12/2018.

BUENO, Luciano. **Políticas Públicas do esporte no Brasil**: razões para o predomínio do alto rendimento. 2008. Disponível em:

https://www.academia.edu/32557544/POL%C3%8DTICAS_P%C3%9ABLICAS_DO_ESPORTE_NO_BRASIL_raz%C3%B5es_para_o_predom%C3%ADnio_do_alto_rendimento?auto=download&email_work_card=download-paper. Acessado em: 09/11/2022.

Caixa suspende repasses de verba ao Comitê Olímpico do Brasil. **Exame**. Publicado em 09/04/2019. Disponível em:

<https://exame.com/brasil/caixa-suspende-repasses-de-verba-ao-comite-olimpico-do-brasil/>. Acessado em: 10/11/2022

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Agravo de Instrumento 0010588-78.2017.4.02.0000** Relator: Desembargador Marcus Abraham. Data do Julgamento: 24/04/2019. Disponível em:

https://www10.trf2.jus.br/consultas?movimento=cache&q=cache:AN420egn5DAJ:acordaos.trf2.jus.br/apolo/databucket/idx%3Fprocesso%3D201700000105883%26coddoc%3D844380%26datapublic%3D2019-04-29%26pagdj%3D285-303+0010588-78.2017.4.02.0000&site=v2_jurisprudencia&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&lr=lang_pt&ie=UTF-8&output=xml_no_dtd&access=p&oe=UTF-8 Acessado em 05/02/2022.

CAMARGOS, Wladimir Vinycius de Moraes. **Constituição e Esporte no Brasil**: autonomia tutelada: ruptura e continuidade. Brasília: Universidade de Brasília, 2017.

CARAJELES COV, Yuri. **Comissões Parlamentares de Inquérito**. Curitiba: Juruá. 2007.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro** [livro eletrônico]. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

COB. Comitê Olímpico Do Brasil. **Linha do Tempo**. Disponível em:

<https://www.cob.org.br/pt/cob/home/linha-do-tempo>. Acessado em: 06/07/2022.

_____. **Termo de Ajustamento de Conduta**. Disponível em:

<https://www.cob.org.br/pt/documentos/download/499b02fa0460c>. Acessado em: 08/11/2022.

CUELLAR, Leila. Os novos serviços autônomos: Exames de um caso. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – Rere**, Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 14. Jun/Jul/Ago. 2008. Disponível em www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=272. Acessado em: 22/11/2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

Ex-presidente da Confederação Brasileira de Taekwondo é condenado por fraude. **Ge.Globo**. Publicado em 23/03/2018. Disponível em: <https://ge.globo.com/taekwondo/noticia/ex-presidente-da-confederacao-brasileira-de-taekwondo-e-condenado-por-fraude.ghtml>, acessado em 07/01/2023

Ex-presidente da CBDA, Coaracy Nunes é condenado à prisão. **Terra**. Publicado em 08/10/2019. Disponível em: https://www.terra.com.br/esportes/lance/ex-presidente-da-cbda-coaracy-nunes-e-condenado-a-prisao_2ea0da64893f172bed34b4b7012e7b25owlts9ql.html, acessado em 07/01/2023

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. Atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012.

IAN Ayres, John Braithwaite. *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*. New York. Oxford University Press. 1992.

IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo. Saraiva. 2005.

LATTY, Frank. *La Lex Desportiva – Recherche sur le droit transnational*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

LEI EM CAMPO. **O Tripé em que se baseia a Lei Desportiva**, publicado em 28/01/2019. Disponível em: <https://leiemcampo.com.br/o-tripe-em-que-se-baseia-a-lex-sportiva/>. Acessado em: 18/07/2022.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Tratado de Direito Administrativo: Funções administrativas do Estado/ Alice Licia Klein, Floriano Azevedo Marques Neto**. 2. ed. Rev. Atual. e Ampl. São Paulo. Thomson Reuters Brasil. 2019.

MELLO, Célia Cunha. **O fomento na administração pública**. Belo Horizonte. Del Rey, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Natureza e Regime Jurídico das Autarquias**. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1968.

_____. **Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta**. São Paulo, Revista dos Tribunais. 1973.

_____. **Elementos de Direito Administrativo**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

MELO FILHO, Álvaro. **Nova Lei Pelé: Avanços e Impactos**. Rio de Janeiro: Maquinaria, 2011.

_____. **O Desporto na Ordem Jurídico Constitucional Brasileira**. São Paulo: Malheiros, 1995.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direito desportivo**. Campinas, SP: Editora Jurídica. Mizuno. 2000.

_____. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional**. 4. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Uma teoria do fomento público: critérios em prol de um fomento público e democrático**. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. v. 65. Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTE0OA%2C%2C>, Acessado em: 28/11/2022.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A cidadania Social na Constituição de 1988: Estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais**. São Paulo: Verbatim, 2009.

Nuzman é condenado a 30 anos de prisão por corrupção passiva e organização criminosa. **Ge.Globo**. Disponível em: <https://ge.globo.com/olimpiadas/noticia/nuzman-e-condenado-a-30-anos-de-prisao-por-corrupcao-passiva-e-organizacao-criminosa.ghtml>, acessado em 07/01/2023.

OLIVEIRA, Alex Fernandes de; PEREZ, Olívia Cristina Perez. Burocracia, Estratificação e Elites nos clubes do futebol: Analogias entre a política nas arenas e as relações de poder nos clubes de futebol a partir de Weber e Michels. *In Estudos Interdisciplinares do Esporte: Aspectos Filosóficos, Sociais, Políticos e Econômicos*. 3. ed. São Paulo, SP. 2016.

PEREIRA, Ana Lucia Pretto. **Direito constitucional brasileiro: constituições econômica e social**. [livro eletrônico]. v. 3/coordenador Clèmerson Merlin Clève; coordenadora assistente coordenadora assistente 2. ed. Daniela Urtado, assistente de pesquisa 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

PINHEIRO, Alexandre Ferreira. **Reversibilidade de bens na concessão do serviço telefônico fixo comutado**: Uma análise crítica na perspectiva da teoria responsiva da regulação. (Dissertação de Mestrado). Orientador Márcio Iorio Aranha. Universidade de Brasília, 2016.

RAGAZZO, C. E. J.; FONSECA, F. J. D. Intervenção estatal nas entidades esportivas brasileiras: flexibilização da autonomia constitucional. **Revista De Direito Econômico E Socioambiental**, v. 10, n. 1, p. 73–103, 2019.
<https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i1.23606>, Acessado em: 20/10/2022.

REZENDE, José Ricardo. **Tratado de Direito Desportivo**. São Paulo: Editora All Print, 2016.

SANTOS, Ana Borges Coelho. **Direitos sociais pelo poder judiciário e seus reflexos em políticas públicas**: Uma perspectiva através das lides estruturais. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de São Paulo. **Consolidado Geral**: demonstrativo de despesas por órgãos e funções. 2021. Disponível em:
https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/01-13-consolidado_anexo09_1644962390.pdf
. Acessado em: 01/11/2022.

SARMENTO, Carlos Eduardo. **A regra do jogo**: uma história institucional da CBF. Coord. Adelina Maria Novaes Cruz, Carlos Eduardo Sarmento e Juliana Lage Rodrigues. Rio de Janeiro: CPDOC, 2006.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania **Revista da CGU / Presidência da República**, Controladoria-Geral da União. Ano III, nº 5, Dezembro/2008. Brasília: CGU, 2008, p. 28-45

SESMA, Sanchez Begonã. **Las subvenciones Publicas**. Valladolid: Lex Nova. 1998.

STF, Supremo Tribunal Federal. **ADI 4983 CE. Rel. Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 06/10/2016**. DJ nº. 220: 17/10/2016. Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12798874>. Acessado em: 19/11/2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. São Paulo. Malheiros. 2003.

TEUBNER, Gunther. **Societal Constitutionalism: Nine Variations on a Theme by David Sciulli**. Cambridge University Press. 2017. Disponível em:
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3096209. Acessado em: 18/11/2022.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **O contrato e seus princípios**. 3. ed. Rio de Janeiro: Aide, 2001.

TUBINO, Manoel José Gomes. **500 Anos de Legislação esportiva Brasileira: do Brasil Colônia ao Início do Século XXI**. Rio de Janeiro: Shape, 2002.

UNESCO. **1ª Carta Internacional da Educação Física e do Esporte da UNESCO de 21 de novembro de 1978**. Disponível em:
https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000216489_por. Acessado em: 27/11/2022.

VENÂNCIO FILHO Alberto. **Intervenção do Estado do Domínio Econômico: O direito público econômico no Brasil**. Rio de Janeiro. Renovar. 1998.

VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. **Direito Administrativo Regulatório**. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2002.

ANEXO A - Ofício nº 134/2019/MC/SEESP/GAB**MINISTÉRIO DA CIDADANIA
SECRETARIA ESPECIAL DO ESPORTE**

OFÍCIO Nº 134/2019/MC/SEESP/GAB

Brasília, 09 de abril de 2019.

A Sua Excelência o Senhor
EDILSON CARROGI RIBEIRO VIANNA
Vice-Presidente de Fundos de Governos e Loterias
SBS Qd. 4 Lote 3/4 - 21º Andar- Asa Sul
70092-900 - Brasília-DF

Assunto: Certidão de Registro Cadastral, artigos 18 e 18-A da Lei nº 9.615/1998.

Senhor Vice-Presidente,

1. Em complemento ao Ofício nº 130/2019-MC/SEESP/GAB, reiteramos que se encontra em análise no âmbito desta Secretaria Especial do Esporte o pedido de Certidão de Registro Cadastral do COB, protocolada em 02/04/2019.
2. Assim, considerando a nova legislação em vigência, Lei n.º 13.756/2018, a qual trouxe em seus artigos novos regramentos para a realização dos repasses dos recursos federais oriundos da arrecadação dos concursos de prognóstico, exsurge razoável dúvida jurídica acerca da aplicabilidade dos regramentos postos anteriormente, os quais deverão ser elididos pela Consultoria Jurídica do Ministério da Cidadania.
3. Todavia, entendemos, *prima facie*, que o repasse dos recursos oriundos da arrecadação da loteria federal é norma cogente, de observância estrita pela Caixa Econômica Federal, consubstanciada nos artigos 15 e 22 da Lei nº 13.756/2018, de modo que entende-se que os requisitos constantes dos arts. 18 e 18-A da Lei nº 9.615/98 não são exigíveis para fins das transferências previstas na Lei nº 13.756/98.
4. Sendo assim, até que eventualmente sobrevenha pronunciamento em sentido diverso por parte da Consultoria Jurídica deste Ministério da Cidadania, há que se realizarem as transferências diretas a que se referem os arts. 15 e 22 da Lei nº 13.756/2018.
5. Registre-se o posicionamento ora adotado por este Ministério vai ao encontro do recente entendimento do Tribunal de Contas da União, que asseverou no Acórdão 699/2019 que:

40. Observa-se, portanto, que, a partir do advento da Lei 13.756/2018, o legislador permitiu que o Comitê Olímpico Brasileiro (COB), Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), Comitê Brasileiro de Clubes (CBC), Confederação Brasileira do Desporto Escolar (CBDE), Confederação Brasileira do Desporto Universitário (CBDU) e Federação Nacional dos Clubes Esportivos (Fenacubes) se beneficiem de repasses de recursos oriundos de

loterias federais, ainda que inscritos no Cepim como inadimplentes perante o poder público.

41. Cumpre esclarecer que as entidades acima citadas (art. 22 da Lei 13.756/2018) são pessoas jurídicas de direito privado que compõem o Sistema Nacional do Desporto e que são encarregadas da coordenação, administração, normatização, apoio e prática do desporto.

6. Reiteramos, de igual forma, que de acordo com o art. 25 da Lei nº 13.756/2018, combinado com o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal, cabe ao Tribunal de Contas da União fiscalizar a aplicação dos recursos repassados ao Comitê Olímpico do Brasil.

7. Certos da compreensão de V Exa quanto ao tratamento especial que se deve atribuir a situações especiais, como no caso concreto, é esta a nossa manifestação.

Atenciosamente,

MARCO AURÉLIO COSTA VIEIRA
Secretário Especial do Esporte

TATIANA BARBOSA DE ALVARENGA
Secretária-Executiva do Ministério da Cidadania



Documento assinado eletronicamente por **Marco Aurélio Costa Vieira, Secretário(a) Especial do Esporte**, em 09/04/2019, às 17:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 10, inciso II, da Portaria nº 390/2015 do Ministério do Desenvolvimento Social.



Documento assinado eletronicamente por **Tatiana Barbosa de Alvarenga, Secretária Executiva**, em 09/04/2019, às 17:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 10, inciso II, da Portaria nº 390/2015 do Ministério do Desenvolvimento Social.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cidadania.gov.br/sei-autenticacao>, informando o código verificador **3619396** e o código CRC **479496B1**.

ANEXO B - Ofício nº 130/2019-MC/SEESP/GAB



**MINISTÉRIO DA CIDADANIA
SECRETARIA ESPECIAL DO ESPORTE
GABINETE**

Ofício nº 130/2019-MC/SEESP/GAB

Brasília, 08 de abril de 2019.

A Sua Excelência o Senhor
EDILSON CARROGI RIBEIRO VIANNA
Vice-Presidente de Fundos de Governos e Loterias
SBS Qd. 4 Lote 3/4 - 21º Andar- Asa Sul
70092-900 - Brasília-DF

Assunto: Certidão de Registro Cadastral, artigos 18 e 18-A da Lei nº 9.615/1998.

Senhor Vice Presidente,

1. Como é do conhecimento público, as entidades desportivas do Sistema Nacional do Desporto devem satisfazer as exigências previstas na Lei nº 9.615/1998 em seus artigos 18 e 18-A, para que sejam habilitadas a receber recursos públicos, a fim de assegurar a eficácia decorrente dos princípios da gestão pública, especialmente quanto à Transparência, Impessoalidade, Equidade e Responsabilidade
2. Recordo que 27/06/2018 entrou em vigor a Portaria nº 115/2018, regulamentando o procedimento adotado pela Secretaria Especial do Esporte – SEESP, para verificação do cumprimento formal de tais exigências, sendo emitida a partir de então uma Certidão de Registro Cadastral. Tal instrumento tem por finalidade exatamente atestar formalmente que a entidade interessada cumpre na sua integralidade as exigências previstas nos artigos 18 e 18-A da Lei nº 9.615/1998.
4. Neste contexto, informamos a Vossa Senhoria que a Certidão de Registro Cadastral concedida ao Comitê Olímpico do Brasil-COB em 05/04/2018, expirou sua validade em 05/04/2019.
5. No entanto, o COB protocolou em 02/04/2019 uma documentação com pedido de renovação da Certidão de Registro Cadastral que estava por vencer. Essa documentação encontra-se em análise, ainda não concluída.
6. Cabe informar que, de imediato foi verificada a ausência da Certidão de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, situação em que procedemos com diligência ao COB por meio do Ofício 81/2018/CERT-18, datado de 04/04/2019 para que regularize essa situação junto à Receita Federal do Brasil.
7. Por oportuno, ressaltamos, que a continuidade do repasse legal de recursos oriundos da arrecadação da loteria federal é de caráter discricionário dessa Caixa Econômica Federal, conforme dispõe os artigos 15 e 22 da Lei nº 13.756/2018.

SIG Q. 04, Lote 83 – Edifício Capital Financial Center-BI. C
Brasília-DF CEP: 70610-440
Telefone: (61) 3217.1851

SEI 58000.006043/2017-35 / pg. 9

Ofício nº 130/2019-MC/SEESP/GAB à CEF (3619354)

8. Lembramos, ainda, que de acordo com o art. 25 da Lei nº 13.756/2018, combinado com o parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal, cabe ao Tribunal de Contas da União fiscalizar a aplicação dos recursos repassados ao Comitê Olímpico do Brasil.

9. Esclarecemos que todas as ações de governança estão sendo implementadas no sentido de sanar as pendências do COB, possibilitando assim sua mais pronta certificação.

10. Por fim, mister é destacar a importância dos recursos financeiros oriundos da Lei 13.756/2018 para o movimento olímpico e paralímpico no âmbito do esporte brasileiro. Trata-se do único aporte público de apoio às entidades responsáveis pelos desportos de alto rendimento no Brasil. Considerando-se que estamos a pouco menos de quatro meses dos Jogos Pan-Americanos, do Peru e em um ano pré Olímpico, o corte no repasse de recursos ao beneficiário seria um duro golpe nas pretensões esportivas brasileiras.

11. Certos da compreensão de V. Exa quanto ao tratamento especial que se deve atribuir a situações especiais, como no caso concreto, é esta a nossa manifestação.

Atenciosamente,


MARCO AURÉLIO COSTA VIEIRA
Secretário Especial do Esporte

SEI 58000.006043/2017-35 / pg. 10

Ofício nº 130/2019-MC/SEESP/GAB à CEF (3619354)