

# Considerações sobre a relação entre estado e confederações esportivas

## Considerations on the relationship between state and sports confederations

CANAN F, ROJO JUNIOR, STAREPRAVO FA. Considerações sobre a relação entre estado e confederações esportivas. *R. bras. Ci. e Mov* 2018;26(1):156-166.

**RESUMO:** O objetivo foi verificar como está estabelecida a relação entre Estado e confederações esportivas nas normas estatais e estatutárias, respectivamente. Trata-se de uma pesquisa de caráter quali-quantitativo e objetivos descritivos, pautada em análise de documentos. Expressamente, os documentos não atribuem caráter público para as confederações, mas tacitamente parecem fazê-lo. O direito comparado e jurisprudência corroboram este caráter. A maioria das confederações recebe fundos públicos, adota a justiça desportiva e não nega a possibilidade de acesso ao poder judiciário. A relação público-privada identificada nos documentos analisados apresenta um caráter incongruente e, embora busque tentar desresponsabilizar a iniciativa privada esportiva, dá margem para que se possa interpretar que a mesma tem múnus público.

**Palavras-chave:** Esportes; Direito; Relação público-privada.

**ABSTRACT:** The objective was to verify how the relationship between State and sports confederations in state regulations and statutory, respectively. It is a qualitative-quantitative research and has descriptive objectives, based on document analysis. Expressively, the documents do not assign public character to the confederations, but tacitly seem to do so. Comparative law and jurisprudence corroborate this character. Most confederations receive public funds, adopt sporting justice and do not deny the possibility of access to the judiciary. The public-private relationship identified in the documents analyzed is incongruous and, although it seeks to de-responsibility for private sporting initiatives, it gives scope for interpreting that it has a public function.

**Key Words:** Sports; Right; Public-private relationship.

Felipe Canan<sup>1</sup>  
Jeferson Roberto Rojo<sup>1</sup>  
Fernando A. Starepravo<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidade Estadual de Maringá

## Introdução

Estabelece a Lei 9.615<sup>1</sup>, que o Sistema Brasileiro do Desporto (SBD) é composto pelo Ministério do Esporte (ME), Conselho Nacional do Esporte (CNE), Sistema Nacional do Desporto (SND) e sistemas regionais do desporto. Estes últimos são compostos pelas pessoas jurídicas de direito público pertencentes aos estados, municípios e Distrito Federal.

O SND, por sua vez, congrega pessoas jurídicas de direito privado, tem como finalidade o desenvolvimento do esporte de rendimento e abrange: Comitê Olímpico Brasileiro (COB)<sup>1</sup>, Comitê Paralímpico Brasileiro (CPB), entidades nacionais de administração do desporto (confederações esportivas), entidades regionais de administração do desporto (federações estaduais), ligas regionais e nacionais, entidades de prática desportiva (clubes e associações) e Confederação Brasileira de Clubes (CBC)<sup>2</sup>. Somando-se ao SBD, que regula as práticas esportivas formais, o esporte abrange também práticas não formais, caracterizadas pela liberdade dos praticantes, sem necessário vínculo institucional<sup>1</sup>.

No tocante ao poder Executivo, como maior instância esportiva no Brasil se encontra o Ministério do Esporte (ME), cuja missão é construir a política nacional do esporte, que deve abranger as mais variadas manifestações esportivas<sup>2</sup>. Como principal instituição privada parceira encontra-se o COB, que tem como função desenvolver e representar o esporte olímpico de alto rendimento do Brasil<sup>3</sup>. A origem de seus recursos é proveniente, principalmente, das loterias federais<sup>4</sup> (verba repassada, em parte, às confederações<sup>3</sup>), e, complementarmente, de patrocínios advindos da administração indireta (empresas públicas e sociedades de economia mista) e convênios com os três níveis de governo (administração direta ou indireta). As demais entidades privadas, além desses recursos, podem se beneficiar de recursos públicos por via da Lei de Incentivo ao Esporte<sup>5,6,7</sup>.

Embora haja previsão jurídica de um “sistema” esportivo (SBD), na realidade, houve ao longo da história político-esportiva nacional, uma espécie de acomodação em relação à concepção sobre o mesmo, concebendo-o legal e organizacionalmente enquanto estrutura hierárquica. Sendo assim, o SBD não a figura-se enquanto um “sistema” propriamente dito, que, para além de tal estruturação legal/organizacional, estabelecesse objetivamente as competências de cada ente federado e a forma de participação das instituições esportivas privadas<sup>8</sup>.

Além disso, no caso concreto brasileiro, em relação ao SBD, encontra-se um problema crônico: o Estado, por via da Constituição Federal (CF)<sup>9</sup>, atribui a si o dever de fomentar práticas esportivas à população, com prioridade ao esporte educacional, mas regulamenta por lei, em âmbito nacional, apenas a regulação do futebol profissional e as formas de financiamento da iniciativa privada. Estas são pouco vinculadas ao fomento de outras manifestações esportivas que não as de rendimento, deixando, em consequência, os aspectos sociais (ou de atendimento social) em segundo plano<sup>10,11</sup>.

Dessa forma, o recurso e as ações voltadas a outras manifestações acabam tornando-se discricionários, dependentes de vontade política. Além disso, a lei, não vinculando atos a outras manifestações esportivas para além da previsão genérica de priorização ao esporte educacional, acaba permitindo que a vontade política direcione as ações do próprio Estado também ao esporte de rendimento. Os notórios e massivos investimentos em grandes e megaeventos esportivos são um exemplo. O predomínio de patrocínios estatais<sup>12,13,14</sup> e financiamento por via de isenções fiscais decorrentes da Lei de Incentivo ao Esporte<sup>15</sup> às instituições esportivas privadas responsáveis pelo esporte de rendimento são outros exemplos. Mesmo em nível municipal, é possível que o objetivo impulsionador das políticas esportivas seja o rendimento, como no exemplo identificado em municípios no estado do Paraná, no qual a prioridade era a preparação para jogos oficiais do estado<sup>16</sup>.

Como consequência, tem-se que o esporte de rendimento ou alto rendimento acaba sendo fomentado por duas vias, quais sejam, a indireta (relacionada, sobretudo, ao financiamento das instituições privadas) e a direta (relacionada, sobretudo, às ações públicas)<sup>17</sup>. Bueno<sup>10</sup>, inclusive, demonstrou que a construção político-institucional do esporte brasileiro foi permeada por confrontos entre grupos pró-esporte de alto rendimento (formados essencialmente por agentes

relacionados com instituições privadas) e pró-esporte de participação e educacional, havendo supremacia do primeiro grupo. Ou seja, a construção da relação entre Estado e esporte no Brasil parece ter sido historicamente dominada por grupos privados, que determinariam os rumos das políticas esportivas nacionais conforme seus interesses, comumente voltados ao esporte de rendimento.

A garantia constitucional do direito ao esporte e a prioridade de investimento no esporte educacional, assim, estariam sendo menos privilegiados pelo Estado justamente porque ele estaria sempre direcionando sua intervenção, sobretudo normativa e de destinação de recursos, às questões atinentes à iniciativa privada.

A partir de tais considerações, formulou-se a seguinte questão-problema: o *constructo* documental institucional corrobora o *status quo* de privilégios às instituições privadas dentro da organização esportiva nacional? Com intuito de oferecer subsídios, ao menos iniciais, para resposta de tal questão, foi traçado o objetivo de identificar como está configurada a relação entre o Estado e as confederações esportivas em normas estatais e estatutárias. Espera-se que, a partir de uma análise geral a respeito de como tal relação está prevista documentalmente, possa-se encontrar indicativos institucionais que abram margem para que haja privilégios às instituições esportivas privadas.

Casos encontrados, tais indicativos sugeririam que uma mudança da política esportiva nacional deveria perpassar, antes, por uma mudança na própria legislação e estatutos de instituições esportivas privadas que se relacionam de maneira próxima com o Estado. Caso não encontrados, identificar-se-ia que os privilégios concedidos à iniciativa privada esportiva circunscrever-se-iam à discricionariedade possível aos atos governamentais e dos dirigentes privados, mas não sendo necessariamente determinados pelos documentos.

## **Materiais e métodos**

Trata-se de uma pesquisa de caráter quali-quantitativo e com objetivos descritivos, adotando como método a análise de documentos. De acordo com Triviños<sup>18</sup>, as pesquisas descritivas, como seu próprio nome já indica, visam descrever fatos e fenômenos de determinada realidade. Segundo Gil<sup>19</sup>, este tipo de pesquisa busca estabelecer relações entre variáveis, o que, neste estudo, diz respeito à relação entre Estado e instituições esportivas privadas.

Os documentos selecionados foram: Constituição da República Federativa do Brasil<sup>9</sup>, Lei 9.615/1998<sup>14</sup> e estatutos das confederações esportivas brasileiras de modalidades que compõem o quadro olímpico, tendo como referência as Olimpíadas do Rio de Janeiro de 2016. Para discussão adotou-se o direito comparado (legislação de outros países), jurisprudências (julgados dos tribunais) e bibliografia em geral. A coleta dos estatutos foi realizada no ano de 2014 e a análise dos mesmos e das leis foi feita entre agosto e outubro de 2015. Em busca eletrônica dos estatutos das 30 confederações olímpicas filiadas ao COB, apenas 24 foram encontrados.

Buscaram-se nas normas legais e nos estatutos, temas referentes exclusivamente à relação entre a confederação e o Estado. Não se adotou um procedimento de análise de documentos apresentado por algum autor específico. Contudo, como demanda, em linhas gerais, qualquer sistematização de análise de documentos, a partir do objetivo da pesquisa foi realizada uma categorização dos dados conforme sua incidência nos próprios documentos. Em outras palavras, as categorias de análise não foram construídas *a priori*, mas sim a partir daquilo que se identificou como mais significativo para responder ao objetivo da pesquisa e mais incidente nos próprios documentos.

Sendo assim, com a leitura dos documentos, identificou-se que, de maneira geral, a maioria dos estatutos é redigida com um padrão textual idêntico ou semelhante e, muitas vezes, também semelhante ao que consta na CF ou Lei 9.615/1998. A partir destas semelhanças, identificou-se que a relação entre o Estado e as confederações esportivas se estabelece a partir de três categorias, sendo uma principal e duas auxiliares. A categoria principal, por destinar-se justamente a tratar da relação entre o Estado e a confederação foi denominada de “atribuições da confederação em relação ao poder público”, enquanto as categorias auxiliares, que complementam a identificação desta relação, foram chamadas

respectivamente de [2] financiamento público da confederação e [3] relação entre justiça desportiva (JD) e justiça comum.

Dentro de cada categoria foram selecionadas subcategorias, também com base nas semelhanças textuais apresentadas pelos documentos. Para tanto, sempre que determinado item (tópico, parágrafo ou frase) apresentava-se repetitivo em vários documentos, era selecionado como uma subcategoria. Após uma quantificação de quais eram os itens mais incidentes nos estatutos, foram selecionadas as subcategorias definitivas, desprezando-se as minoritárias. Em outros termos, selecionou-se aquilo encontrado como mais incidente nos documentos analisados para caracterizar a relação público-privada, desprezando-se os casos excepcionais.

Todas as subcategorias, apresentadas nos quadros 1, 2 e 3 respectivamente, correspondem a transcrições exatas ou com pequenas adaptações didáticas em relação ao que consta nos estatutos. Foi realizada uma análise quantitativa nestes documentos, descrita em termos de frequência absoluta e percentual. Um trato qualitativo foi realizado em complemento à análise quantitativa dos estatutos e em relação às leis, comparando cada qual entre si, uns com os outros e com a literatura, jurisprudência e direito comparado, como anteriormente apresentado.

## Resultados e discussão

### *Atribuições da confederação em relação ao poder público*

A CF, no artigo 217<sup>9</sup>, estabelece uma espécie de relação direta entre a garantia do esporte como direito e a autonomia das entidades esportivas, mas tal relação não se mostra clara, uma vez que uma coisa não exclui a outra. Uma possibilidade de interpretação é que houve uma preocupação clara em explicitar que o Estado, ainda que tenha que realizar ações em relação ao esporte, não deve interferir nas ações privadas. Tal configuração se deu em função de garantir à iniciativa privada, tanto a certeza de não mais sofrer com o autoritarismo estatal, presente até a abertura democrática (década de 1980), quanto permitir-lhe adaptar-se às regras de mercado<sup>20</sup>.

A esse respeito, a Lei 9.615/1998 indica que a prática esportiva formal é regulada pelas normas nacionais e internacionais aceitas pelas confederações<sup>1</sup>. Se a regulação esportiva fosse determinada apenas pelo Estado, a própria lógica do esporte formal seria constrangida, vez que o sistema esportivo internacional demanda padronização de regras. Cabe aos Estados, dessa forma, adaptar o regramento internacional ao seu próprio<sup>21</sup>.

Sendo assim, ainda que a Lei 9.615/1998 e a própria CF tenham tentado garantir a conciliação entre normas estatais e esportivas, os limites de cada qual parecem ainda obscuros, não apenas pela normatização em si, mas, sobretudo, pela definição do campo de atuação de cada instituição e de suas inter-relações<sup>21</sup>.

Em seu artigo 82, a Lei 9.615/1998 expressamente indica que as confederações não exercem função delegada pelo poder público e tampouco são consideradas de autoridade pública para os fins da própria Lei<sup>1</sup>. No entanto, tal dispositivo legal, copiado em 70,83% dos estatutos, é passível de questionamentos oriundos tanto da interpretação sistemática da própria Lei, quanto dos estatutos, da doutrina e dos casos concretos.

**Quadro 1.** Atribuições da confederação em relação ao poder público.

<b>A confederação, por seu estatuto:</b>	<b>Total</b>	<b>Pct.</b>
Não exerce função delegada do poder público e não é autoridade pública	17	70,83%
Representa a modalidade junto ao poder público	17	70,83%
Cumprir e/ou faz cumprir atos emanados do poder público	20	83,33%
Prevê publicidade dos atos emanados do poder público	13	54,16%
Intercede perante o poder público, em defesa dos seus representados	18	75%

Fonte: os autores, com base nos estatutos das confederações esportivas olímpicas.

Com base no direito comparado, verifica-se que em Portugal, por exemplo, existe previsão da assunção do estatuto de utilidade pública desportiva por parte das federações (equivalentes às confederações brasileiras). Este estatuto lhes confere competência para o exercício de poderes públicos, em reconhecimento aos serviços de interesse social prestados, suprimindo o papel do próprio Estado<sup>22</sup>. Para tanto, as instituições privadas concorrem a cada quatro anos para adquirirem o título de federação esportiva, o que lhes garante exclusividade para reger a(s) modalidade(s) esportiva(s) durante aquele período<sup>23</sup>. Como passam a ter os direitos de explorar a modalidade, inclusive sob o viés mercadológico, o Estado lhes atribui também deveres relativos, sobretudo, à democracia e transparência da gestão e ao desenvolvimento da(s) modalidade(s) para além do alto rendimento.

Na França, as federações não recebem um título de utilidade pública, mas, devido ao fato de o esporte ser considerado um serviço público, participam expressa e formalmente deste serviço. Dois tipos de federação, atinentes à forma como o serviço público será realizado, são possíveis: as federações autorizadas, mais simples, que participam da execução de um serviço público; e as federações delegadas, mais próximas às federações portuguesas com utilidade pública desportiva, responsáveis por uma ou algumas modalidades esportivas e pela criação e execução de serviços públicos, referentes àquela(s) modalidade(s)<sup>24</sup>.

Na Espanha, as federações são delegadas para exercerem função pública e atuam como colaboradoras da administração pública. Segundo Lora-Tamayo Vallvé<sup>24</sup>, no entanto, diferentemente da França, o esporte não é considerado um serviço público, mas sim uma atividade de fomento, ou seja, uma atividade que deve ser fomentada pelo Estado, ainda que não necessariamente desenvolvida diretamente pela via do aparelho estatal. Dessa forma, segundo a autora, na prática, se verifica no cenário espanhol a subvenção financeira das federações esportivas e praticamente nenhuma intervenção estatal direta no esporte.

Diferentemente do que ocorre nos países europeus citados, no caso brasileiro, o caráter público das confederações e, até mesmo, a delegação por parte do Estado, podem ser identificados apenas de maneira tácita, inclusive, contrariando os supramencionados dizeres expressos da CF. Assim, percebe-se que não há na legislação e também nos estatutos das confederações muita clareza sobre o papel destas e do Estado, denotando-se confusão na relação entre público e privado. Alguns argumentos permitem esta constatação, tais como os listados a seguir: o artigo 82 da Lei 9.615/1998 indica que as confederações não exercem função delegada naquilo que concerne aos fins da própria Lei, mas nada dita sobre as funções em geral de tais entidades.

O § 1º do artigo 56 da Lei 9.615/1998, por sua vez, determina que, dos 2,7% da arrecadação bruta das loterias federais previstos pelo inciso IV do mesmo artigo, 62,96% seja destinado ao COB e 37,04% ao CPB. Estes, por sua vez, realizarão repasses às confederações esportivas. Ocorre que o § 2º do mesmo artigo determina que 10% deste percentual seja destinado ao esporte escolar e 5% ao esporte universitário. Além disso, o § 3º do mesmo artigo estabelece que os valores previstos no inciso IV sejam destinados, dentre outros fins, a “[...] programas e projetos de fomento, desenvolvimento e manutenção do desporto [...]”.

Disso decorre que a própria Lei 9.615/1998 abre margem para interpretação de que a função de desenvolvimento do esporte de rendimento atribuída ao SND pelo artigo 13 estaria sendo estendida para o desenvolvimento de outras manifestações esportivas. No mesmo sentido, 100% dos estatutos analisados afirmam que a confederação tem como fim o desenvolvimento, em todos os níveis, das modalidades esportivas sobre as quais são responsáveis.

Ao mesmo tempo, as confederações possuem autonomia para reconhecer normas ditadas por entidades internacionais. Em outras palavras, está claro que o Estado delega às instituições privadas o reconhecimento e a adoção ou não das regras esportivas internacionais.

A confusão público-privado apresenta-se também quando aos dirigentes do esporte profissional é creditada à res-

ponsabilidade social e possibilidade de participação na organização esportiva do país. A responsabilidade social, gerada pelo fato de a organização esportiva do país ser considerada patrimônio cultural de elevado interesse social<sup>8</sup>, representaria *mínus* público<sup>5</sup>.

O fato de participarem da organização esportiva do país lhes dá crédito de similaridade à autoridade pública, vez que possuem poder para influir diretamente não apenas na constituição do SND, mas também do SBD e na constituição de políticas esportivas. Segundo Terra *et al.*<sup>25</sup>, nas Conferências Nacionais do Esporte, interesses da iniciativa privada tiveram peso decisivo na formulação dessas políticas. Constantino<sup>26</sup> atribui esse tipo de cenário à permeabilidade de classe política em face de exigências dos grupos com maior capacidade reivindicativa, representados, neste caso, pelos dirigentes esportivos privados. Os apontamentos do autor corroboram o quadro já apontado por Bueno<sup>10</sup>, de supremacia histórica dos interesses pró-esporte de alto rendimento na constituição da política esportiva nacional.

Em somatório, qualquer entidade que receba verba pública deverá respeitar os princípios da administração pública, quais sejam da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, equiparando em certa medida, as entidades privadas às estatais, conferindo-lhes caráter público.

Além disso, importa se considerar que cabe ao COB planejar ações esportivas junto às confederações e representar o olimpismo brasileiro junto aos poderes públicos, como se vê no artigo 14, caput e § 2º e no artigo 15, § 1º, respectivamente, da Lei 9.615/1998. Nesse sentido, o COB exerce função conjunta ao poder público no fomento ao olimpismo nacional e internacionalmente. Além disso, possui autonomia para criar as políticas esportivas, sobretudo de alto rendimento, junto às confederações. O Estado pouco interfere, ainda que a Lei 9.615/1998 venha sendo constantemente aprimorada no sentido de melhorar a regulamentação do tema. Para tanto, estabelece critérios administrativos e contábeis mais detalhados para recebimento dos recursos estabelecidos pelo artigo 56, IV e, genericamente, áreas de aplicação dos mesmos.

No campo jurisprudencial, parece que também os Magistrados vêm entendendo a matéria no sentido de que as confederações apresentam caráter público, tal como é possível se verificar em alguns exemplos que afirmam o compromisso social de dirigentes e instituições e sua necessária sujeição à opinião pública:

Apelante que se trata de pessoa que ostenta a condição de presidente da CBDA [Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos], **resultando patente que assumiu status de caráter público**, a ensejar, portanto, em razão da natureza do cargo, a que se veja diante de elogios e, por outro lado, de severas e fortes críticas, que representam manifestação de pensamento quanto ao seu atuar que, **repise-se, tem caráter eminente público**, provocando, naturalmente, a opinião pública. Nesse diapasão, tendo manifestado o recorrido seu pensamento e sua opinião, tal fato, por si só, a toda evidência, não pode dar ensejo a indenização por danos morais em favor de contra quem as críticas são direcionadas, notadamente, quando se está, relembre-se, diante de críticas quanto ao modo de gestão de uma **entidade de caráter público como, no caso, a CBDA** [grifos nossos]<sup>27</sup>.

Ação de indenização por danos morais. Entrevista concedida a um jornal de grande circulação. Críticas relativas ao **homem público**, especialmente quanto à sua atuação enquanto **presidente da Confederação Brasileira de Boxe** [grifos nossos]<sup>28</sup>.

O fato de às confederações ser atribuído caráter público, fique claro, não significa que assumam natureza estatal. Continuam a ser entidades privadas, mas, em razão de suas atribuições em matéria de elevado interesse social e de receberem verba pública, assumem tanto um dever prestacional para com a sociedade em complemento recíproco às ações diretamente estatais, quanto o dever de dar publicidade aos seus atos.

De acordo com Constantino<sup>26</sup> e Marchi Junior, Souza e Starepravo<sup>20</sup>, o Estado deve reservar a sua atuação para as áreas em que o associativismo falha ou não consegue atuar satisfatoriamente. Nesse sentido, tem-se em vista que o Estado não realiza ações finalísticas em razão do fomento de cada modalidade esportiva individualmente<sup>6</sup>, mas, em seu lugar, subsidia financeiramente as confederações para que o façam. Nessa ótica, é possível se verificar um caráter de comple-

mentaridade das ações, ou, mais precisamente, um processo em que o Estado acaba repassando à iniciativa privada parte do fomento esportivo da sociedade.

Em relação aos estatutos, como possível se verificar no quadro 1, por mais que 70,83% declarem expressamente que a confederação não exerce função delegada do poder público e não é autoridade pública, outros 70,83% afirmam que representam as modalidades sobre as quais são responsáveis junto ao poder público. Dessa forma, assumem caráter de parceria ao Estado no fomento das modalidades esportivas específicas. Em somatório, 83,33% cumprem ou fazem cumprir as determinações providas do poder público e 54,16% citam a obrigação de dar publicidade aos atos emanados do poder público. Isto demonstra que, embora seja declarada expressamente uma autonomia das entidades privadas, estas, de alguma forma, continuam subsumindo-se ao Estado, como se fossem uma sucursal deste no cumprimento de suas determinações.

Em 100% dos estatutos, ainda, afirma-se que a confederação representa o Brasil no exterior no que se refere à modalidade esportiva que conduz. A partir do momento em que o Estado concede a uma entidade privada o poder para representá-lo, mesmo em se tratando de uma área bastante específica como o esporte ou determinada modalidade esportiva, parece estar atribuindo expressamente um sentido público àquela entidade.

Um caráter exposto de autonomia, por fim, somente é identificado no ponto em que 75% das confederações indicam como sua atribuição, interceder perante o poder público na defesa dos seus representados. Tal indicador transparece a possibilidade do exercício do direito de defesa frente às possíveis interferências públicas.

### Financiamento público da confederação

A CF, no artigo 217, II, assim como o artigo 2º, inciso VIII da Lei 9.615/1998, determina a destinação prioritária de recursos públicos ao esporte educacional e, apenas em casos específicos, ao esporte de alto rendimento. Contudo, não especifica o que seriam os casos específicos e não determina se o financiamento destes casos dar-se-ia pela própria ação finalística do Estado ou por via dos repasses feitos à iniciativa privada esportiva.

Esta, como visto, tem como verba segurada por Lei, somente os 2,7% da arrecadação bruta das loterias federais, mas isto não impede que o Estado as financie por outras vias. Além da possibilidade de serem beneficiadas pela Lei 11.438/2006 (Lei de Incentivo Fiscal ao Esporte), podem receber patrocínios de empresas estatais ou renegociação de dívidas fiscais, por exemplo<sup>29</sup>. Isso sem contar as possibilidades de doação ou comodato de espaços e equipamentos por parte do Estado.

As confederações, por sua vez, em sua grande maioria, prevêm nos estatutos algum tipo de possibilidade de recebimento de verba pública, conforme se verifica nas três primeiras subcategorias do quadro 2.

**Quadro 2.** Financiamento público da confederação.

<b>A confederação, por seu estatuto:</b>	<b>Total</b>	<b>Pct.</b>
Prevê subvenções e auxílios concedidos pelo poder público	18	75%
Prevê subvenções e auxílios concedidos pela administração indireta	13	54,16%
Prevê subvenções e auxílios concedidos por lei	15	62,5
Nada prevê - ausência de cláusula expressa	4	16,66

Fonte: os autores, com base nos estatutos das confederações esportivas olímpicas.

Na prática, boa parte das confederações recebe verba pública a partir de mais de uma fonte, principalmente a proveniente das loterias e de patrocínios estatais<sup>29</sup>. As razões pelas quais as confederações não conseguem os mesmos montantes financeiros por via de patrocínios privados podem ser objeto de questionamento. Tal configuração parece indi-

car que, em vez de patrocínios públicos, o que as confederações recebem caracteriza-se, na realidade, como uma forma de doação do público ao privado, vez que um contrato de patrocínio inferiria em ganhos para ambas as partes.

Se houvessem tais ganhos, é bastante possível que a presença das empresas privadas fosse maior. Além disso, é possível que o Estado busque com tal financiamento privado uma espécie de desresponsabilização pelas ações, ainda que procure manter-se publicamente responsável por quaisquer resultados positivos e/ou valha-se do ganho de capital simbólico e político. Estes se encontram representados, respectivamente, no uso ideológico do esporte (daí manter o esporte sob seu comando, ainda que repasse as ações a outrem) e nas trocas clientelistas com os dirigentes esportivos, que carregam consigo alto poder agregador de pessoas, devido ao caráter passional que o esporte carrega.

Mesmo os 16,66% de estatutos que não apresentam cláusula expressa a respeito de recebimento de verba pública incluem dispositivos genéricos, como “outros fundos”, por exemplo, que abrem margem à possibilidade de financiamento público. Na prática, todas, exceto a Confederação Brasileira de Futebol (CBF), receberam, no ano de 2013, por exemplo, verba proveniente das loterias federais<sup>30</sup>.

### **Relação entre justiça desportiva e justiça comum**

A Justiça Desportiva (JD) trata-se de uma organização administrativa fora do âmbito do poder judiciário e imbricada no âmbito das próprias entidades de administração do esporte. É instituída pelo artigo 217, parágrafo 1º da CF, que determina sua obrigatoriedade para casos de ações relativas à disciplina e às competições esportivas. Nessas áreas, caberá às entidades envolvidas esgotarem todas as esferas da JD antes de acessar o poder judiciário (justiça comum). Em qualquer outra matéria, o judiciário pode ser acessado livremente.

A Lei 9.615/1998, em complemento, no artigo 52, parágrafo 2º determina que, nos casos de competições e disciplina, a decisão final da JD produz efeitos válidos (formando coisa julgada), mesmo que posteriormente venha a ser modificada pela justiça comum. Ou seja, como assevera Andrade<sup>31</sup>, o poder judiciário pode sim reformar a decisão final da esfera esportiva, mas não pode interferir nos efeitos já produzidos. A Lei 9.615/1998, no artigo 23, I, estabelece ainda que as próprias confederações devem prever em seus estatutos a instituição da JD, a fim de julgar as lides de sua(s) modalidade(s) esportiva(s).

De acordo com Vianna<sup>32</sup>, contudo, muitas federações internacionais impõem às confederações nacionais o dever de vedar o acesso dos filiados ao judiciário do país ou mesmo à JD. Exemplos notórios no Brasil são os casos da CBF<sup>32</sup> e do COB<sup>6</sup>, que, mesmo não se tratando de uma confederação, trata-se de uma instituição privada que recebe verba pública e, como visto em relação às confederações, acaba exercendo, de alguma maneira, uma função pública.

Embora, no caso da CBF, esta se trate de uma confederação que não recebe diretamente verba pública, o fato de ser uma instituição nacional de relevância social que atende às reivindicações internacionais suscita a curiosidade de se investigar se tal comportamento não é também reproduzido pelas demais confederações. Uma possível vedação aos preceitos constitucionais de acesso à justiça (artigo 5º, inciso XXXV da CF) e de adoção da JD para casos de disciplina e competições esportivas (artigo 217, parágrafo 1º da CF) seria um afronta direitos adquiridos pelos membros filiados a tais instituições.

A maioria das confederações respeita as determinações legais, limitando o acesso à JD aos casos de disciplina e competição, tornando outros litígios livremente passíveis de provocação da justiça comum; e/ou prevendo a limitação de uso da JD aos ditames constitucionais; e/ou determinando a abstenção ao judiciário apenas antes de se esgotar a JD (nos casos de disciplina e competições esportivas). Dessa forma, demonstram nessa seara fazerem prevalecer a vontade estatal acima da vontade das federações internacionais.



**Quadro 3.** Relação entre justiça desportiva e justiça comum.

<b>A confederação, por seu estatuto:</b>	<b>Total</b>	<b>Pct.</b>
Abstém-se ao judiciário	10	41,66%
Abstém-se ao judiciário apenas antes de esgotar a JD	8	33,33%
Prevê subsunção expressa da JD à CF	21	87,5%
Prevê limite da JD às infrações disciplinares e às competições	22	91,66%

Fonte: os autores, com base nos estatutos das confederações esportivas olímpicas.

Apenas 41,66% dos estatutos determinam expressamente a abstenção ao judiciário, mas, contraditoriamente, ao mesmo tempo, garantem a aplicação dos preceitos constitucionais. Diz o parágrafo 12 da Confederação Brasileira de Atletismo<sup>33</sup>, que possui texto praticamente idêntico à maioria dos estatutos na mesma situação:

Art. 12 - As filiadas devem abster-se de postular e recorrer ao Poder Judiciário para dirimir eventuais litígios desportivos que tenham ou venham a ter com o Atletismo e com outras atividades congêneres, e comprometem-se a acatar as decisões da Justiça Desportiva, como única e definitiva instância para resolver os conflitos e litígios de qualquer natureza, observadas as disposições constitucionais e as constantes deste estatuto.

Na prática, não obstante a obscuridade de interpretação do dispositivo estatutário, o judiciário tem reconhecido sua competência apenas para resolução de litígios não relacionados às competições ou disciplina ou, em relação a estas matérias, apenas depois de esgotadas todas as esferas da JD<sup>7</sup>.

### Considerações finais

Primeiramente, importa apontar a pouca transparência por parte de algumas confederações, que simplesmente não publicam seus estatutos ou dificultam o encontro dos mesmos, denotando desatendimento ao princípio da publicidade.

A partir dos dados encontrados no estudo, pode-se constatar que as confederações ocupam um lugar privilegiado dentro da organização esportiva nacional no sentido de que recebem verba pública por várias vias, sendo a principal delas (percentagem sobre a arrecadação das loterias federais) institucionalizada por lei. Isto, contudo, sem que tenham contrapartidas programáticas exigidas pelo Estado.

Mais precisamente, o Estado, além de financiar as instituições privadas, estabelece apenas algumas normas de gestão a serem cumpridas por elas, mas não dirime sobre um mínimo a respeito das ações práticas e serem realizadas para o desenvolvimento da(s) modalidade(s) que as mesmas dirigem.

A contrário, o Estado parece expressamente tentar desresponsabilizá-las ao estabelecer que não exercem função delegada e não são consideradas autoridades públicas, ainda que, tacitamente acabe atribuindo competências que contradizem o preceito expresso. As confederações, por seus estatutos, da mesma maneira, acabam contradizendo-se, mas, no fim das contas, assumem uma função submissa ao Estado, como se suas representantes fossem.

Ainda que a organização institucional político-esportiva de Brasil, Portugal, França e Espanha sejam semelhantes, e que, em todos estes países as confederações sejam subvencionadas por verba pública, como apontado por Lora-Tamayo Vallvé<sup>24</sup>, somente no Brasil as instituições privadas não são expressamente responsabilizadas pela execução de serviços/funções públicas. Os interesses políticos implícitos ou explícitos na priorização do esporte de alto rendimento, presentes em geral na organização esportiva dos Estados e salientados por Constantino<sup>26</sup>, podem ser uma razão para tal.

Dessa forma, em resposta à questão-problema da pesquisa, acredita-se que a legislação esportiva e os estatutos das confederações tendem a privilegiar as instituições privadas dentro da organização esportiva nacional, muito embora apresentem-se repletos de contradições. Em outras palavras, acredita-se que tais privilégios não sejam estabelecidos ape-

nas pela discricionariedade possível aos atos governamentais e de dirigentes esportivos, mas sim, em razão das próprias aberturas dadas pela legislação e estatutos para que existam.

Uma reforma legal, que vinculasse orçamento e atos esportivos relacionados a outras manifestações esportivas às instituições privadas, atribuindo-lhas expressamente função delegada e/ou utilidade pública, poderia ser uma opção para modificação do cenário.

Pesquisas no campo da *politics e policy agenda*, investigando a participação dos agentes e grupos sociais na organização esportiva nacional, a exemplo do que fez Bueno<sup>10</sup>, seriam importantes para complementar o estudo apresentado.

## Referências

1. Brasil. Lei 9.615/1998 de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Diário Oficial da União 25 mar. 1998; Seção 1, nº 57, p. 1.
2. Ministério do Esporte. O Ministério. 2015. Disponível em: <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/o-ministerio>. [2015 set 29].
3. Comitê Olímpico Brasileiro. Missão, visão e valores. 2015 (a). Disponível em: <http://www.cob.org.br/comite-olimpico-brasileiro/missao-visao-e-valores>. [2015 set 29].
4. Brasil. Lei 10.264 de 16 de julho 2001. Acrescenta inciso e parágrafos ao art. 56 da Lei no 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desporto. Diário Oficial da União 17 jul. 2001. Seção 1, nº 137-E, p. 1.
5. Brasil. Lei 11.438 de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências. Diário Oficial da União 29 dez. 2006. Seção 1, nº 249-A, Edição Extra, p. 1.
6. Cavazzola Junior CA. Manual de direito desportivo. São Paulo: Edipro; 2014.
7. Comitê Olímpico Brasileiro. Origem dos recursos. 2015 (b). Disponível em: <http://www.cob.org.br/comite-olimpico-brasileiro/lei-agnelo-piva>. [2015 set 29].
8. Godoy L. O sistema nacional de esporte no Brasil: revelações e possíveis delineamentos. [Tese de Doutorado]. Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Educação Física, do Setor de Ciências Biológicas da Universidade Federal do Paraná; 2013.
9. Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília, DF: Senado Federal; 1988.
10. Bueno L. Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento. [Tese de Doutorado]. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas; 2008.
11. Mendes A, Codato A. The institutional configuration of sport policy in Brazil: organization, evolution and dilemmas. *Rev. Adm. Pública*. 2015; 49(3): 563-593.
12. Almeida BS. O financiamento do esporte olímpico e suas relações com a política no Brasil [Dissertação de Mestrado]. Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Educação Física, do Setor de Ciências Biológicas da Universidade Federal do Paraná; 2013.
13. Pereira CC, Carneiro FHS, Mascarenhas F. Patrocínio esportivo das empresas estatais: o protagonismo do futebol e das entidades de administração do esporte. In: XX Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte e VII Congresso Internacional de Ciências do Esporte. Anais. Goiânia, s/p. Disponível em: <http://congressos.cbce.org.br/index.php/conbrace2017/7conice/paper/view/9071>. [2017 set 26].
14. Veronez LFC. Quando o Estado joga a favor do privado: as políticas de esporte após a Constituição Federal de 1988. [Tese de Doutorado]. Campinas: Pós-Graduação da Faculdade de Educação Física da Universidade Estadual de Campinas; 2005.
15. Matias WB, Athayde PF, Húngaro EM, Mascarenhas F. A Lei de Incentivo Fiscal e o (não) direito ao esporte no Brasil. *Movimento*. 2015; 21(1): 95-110.
16. Mezzadri FM, *et al.* Políticas públicas para o esporte e lazer nas cidades do estado do Paraná. In: Mezzadri FM, Cavichioli FR, Souza DL, org. Esporte e lazer – subsídios para o desenvolvimento e a gestão de políticas públicas. Jundiaí: Fontoura; 2006. p. 43-60.
17. Castro SBE, Souza DL. Financiamento público e políticas federais de esporte e lazer: um estudo sobre o processo de elaboração da proposta orçamentária para o setor (2004-2007). In: VII Congresso Sul brasileiro de Ciências do Esporte. Matinhos: UFPR; 2014. Disponível em <http://congressos.cbce.org.br/index.php/7csbce/2014/paper/viewFile/5931/3268>. [2015 set 29].
18. Triviños ANS. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas; 1987.
19. Gil AC. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5. ed. São Paulo: Atlas; 1999.
20. Marchi Junior W, Souza J, Starepravo FA. Esporte de inclusão social: reflexões sobre o Brazil Sportive dos megaeventos. In: Marinho A, Nascimento JV, Oliveira AAB, org. Legados do esporte brasileiro (coleção Temas em

- Movimento – Volume 5). Florianópolis: Editora da Udesc; 2014. p. 519-559.
21. Miranda MN. O direito no desporto. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris; 2011.
22. Meirim JM. A federação desportiva como sujeito público do sistema desportivo. Coimbra: Coimbra Editora; 2002.
23. Portugal. Lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro de 2007. Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto. Diário da República, 1.ª série, Nº 11. 16 de Janeiro de 2007.
24. Lora-Tamayo Vallvé M. El derecho deportivo – entre el servicio público y el mercado. Madrid: Dikynson; 2003.
25. Terra AM, Brandão HC, Flausino MS, Mascarenhas F. As Conferências Nacionais do Esporte: avanços e limites na construção das políticas de esporte e lazer. Lecturas, Educación Física y Deportes [Revista Digital]. 2009; 137. Disponível em <http://www.efdeportes.com/efd137/construcao-das-politicas-de-esporte-e-lazer.htm>. [2015 set 29].
26. Constantino JM. Desporto, política e autarquias. Lisboa: Livros Horizonte; 1999.
27. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Apelação cível Nº: 01857003220098190001 RJ 0185700-32.2009.8.19.0001. Publicado em 04-02-2014. Disponível em <http://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/116998852/apelacao-apl-1857003220098190001-rj-0185700-3220098190001>. [2015 set 29].
28. Tribunal de Justiça do Amazonas. Apelação Cível APL 20100049436 AM 2010.004943-6. Publicado em 14/06/2011. Disponível em <http://tj-am.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19708253/apelacao-apl-20100049436-am-2010004943-6>. [2015 set 29].
29. Almeida BS. O financiamento do esporte olímpico e suas relações com a política no Brasil. [Dissertação de Mestrado]. Curitiba: Departamento de Educação Física da Universidade Federal do Paraná; 2010.
30. Comitê Olímpico Brasileiro. Confederações serão contempladas em 2014 com R\$ 101 milhões dos recursos da Lei Agnelo/Piva. 2013. Disponível em: <http://www.cob.org.br/noticias-cob/confederacoes-serao-contempladas-em-2014-com-101-milhoes-recursos-lei-agnelo-piva-035898>. [2015 set 29].
31. Andrade DRS. Da competência da justiça desportiva. [Monografia de Graduação]. Presidente Prudente: Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” / Faculdade de Direito de Presidente Prudente; 2006.
32. Vianna RS. Do direito desportivo e a modernização das relações jurídico-desportivas. [Dissertação de Mestrado]. Nova Lima: Faculdade de Direito Milton Campos; 2006.
33. Confederação Brasileira de Atletismo. São Paulo; 2013.
34. Comitê Olímpico Brasileiro. Instrução normativa – COB nº 01 de 12 de maio de 2014. 2014. Disponível em: <http://www.cob.org.br/uploads/midias/optimized/2015/01/15/tZPxqGWhvJjQ92mfFRe19cbf37.pdf>. [2015 set 29].
35. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento Cv: AI 10518120250601001 MG. Publicado em 21/06/2013. Disponível em <http://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/115766393/agravo-de-instrumento-cv-ai-10518120250601001-mg>. [2015 set 29].
36. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Apelação Cível: AC 70054068648 RS. Publicado em 17/05/2013. Disponível em <http://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/112872290/apelacao-civel-ac-70054068648-rs>. [2015 set. 29].
37. Tribunal Superior do Trabalho. Agravo de Instrumento em Recurso de Revista: AIRR 6250 6250/2006-001-09-40.9. Publicado em 29/10/2009. Disponível em <http://tst.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5679313/agravo-de-instrumento-em-recurso-de- revista-airr-6250-6250-2006-001-09-409>. [2015 set 29].

<sup>i</sup> Atualmente denominado “Comitê Olímpico do Brasil”.

<sup>ii</sup> Atualmente denominada “Comitê Brasileiro de Clubes”.

<sup>iii</sup> A forma como o COB realiza o repasse às confederações é mutável, acompanhando o planejamento de ciclos olímpicos (duração de 4 anos) e anual de cada confederação, mas deve atender aos critérios estabelecidos pelo Decreto 7.984 (BRASIL, 2013). Maiores detalhes, verificar Comitê Olímpico Brasileiro<sup>34</sup> e Almeida<sup>29</sup>.

<sup>iv</sup> A análise da Lei 9.615/1998 já levou em considerações todas as alterações feitas na mesma após sua promulgação. Não serão apontadas durante o estudo, portanto, leis específicas que inseriram ou alteraram pontos específicos na lei 9.615, pois a análise desta automaticamente engloba aquelas.

<sup>v</sup> *Mínus* público diz respeito à obrigação estabelecida por lei, para que um indivíduo que não é agente público atue em atendimento ao poder público, cobrindo interesses da coletividade, ou seja, do bem comum de todos.

<sup>vi</sup> As ações finalísticas dizem respeito àquelas que atendem diretamente a população, diferenciando-se de ações administrativas, por exemplo.

<sup>vii</sup> Alguns exemplos em: Tribunais de Justiça: de Minas Gerais<sup>35</sup>; do Rio de Janeiro<sup>27</sup>; do Rio Grande do Sul<sup>36</sup>; Tribunal Superior do Trabalho<sup>37</sup>.