

Artigos 18 e 18-A da Lei Pelé¹: Governança e Fair Play Administrativo no Desporto

Ministro João Augusto Ribeiro Nardes²

Leonardo Andreotti Paulo de Oliveira³

Quando se fala em Desporto, é preciso contextualizar a sua importância e relevância social, que transcendem, e muito, o mero intuito lúdico e puramente desportivo de sua prática, para alcançar, com riqueza de conteúdo, uma essencial função social. Seu notório poder transformador justifica o tratamento constitucional dado ao fenômeno esportivo, em especial por meio do dever de fomento público de que trata o artigo 217 da Constituição Federal⁴, medula espinal do Ordenamento Jurídico Desportivo pátrio, para nos valermos de expressão do saudoso professor Álvaro Melo Filho, um dos baluartes do Esporte e do Direito Desportivo brasileiro.

Quer o presente artigo, nada obstante as peculiaridades e os muitos detalhes que permeiam o amplo e, ao mesmo tempo, específico mundo do esporte, delimitar suas reflexões a um tema único e cada vez mais usual no contexto da aplicação de elementos ligados ao conceito de Governança e de boas práticas de gestão, considerando a necessária observância, por integrantes⁵ do Sistema Nacional do Desporto de que trata o artigo 13 da Lei n. 9.615/1998 (a Lei Pelé), às exigências legais dispostas nos artigos 18 e 18-A da citada Lei Federal⁶ como condição de acesso a recursos de natureza pública (basicamente os provenientes da Lei nº 13.756/2018) e/ou benefícios fiscais, na esteira do próprio dever constitucional de fomento atribuído ao Estado.

¹ A Lei n. 9.615/1998 foi apelidada de Lei Pelé, como homenagem ao Rei do Futebol que, à época, exercia importante função na Pasta do Esporte.

² Ministro do Tribunal de Contas da União – TCU desde setembro de 2005, tendo exercido a presidência da Corte de Contas no biênio 2013/2014; Membro Fundador da Rede Governança Brasil – RGB; Mestre em Estudos do Desenvolvimento pelo Institut Université d'Études, Genebra, Suíça.

³ Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Desportivo – IBDD (2016/2018 & 2019/2021); Titular na Academia Nacional de Direito Desportivo – ANDD; Membro Fundador do Instituto Brasileiro de Direito Contratual – IBDCONT e da Rede Governança Brasil – RGB. Coordenador da Pós-graduação em Direito Desportivo da Escola Superior de Advocacia de São Paulo; Professor do Master in International Sports Law do ISDE/Madrid e do Master in Diritto e Sport da Università di Roma – La Sapienza. Ex-Secretário-Geral da Comissão de Estudos Jurídicos Esportivos do Ministério do Esporte; e Secretário-Adjunto da Comissão de Direito Administrativo do Conselho Federal da OAB (2019/2021).

⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

⁵ Neste particular, vale ressaltar a necessária diferenciação entre as entidades componentes do citado SND, havendo discussões, consubstanciadas em Pareceres de órgãos públicos e entidades privadas, em decisões judiciais e em Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU), que delimitam o alcance desta obrigatoriedade, sobretudo na consideração da natureza jurídica e da fonte dos recursos, se oriundos por meio de comando legal e, portanto, direto, ou se pela via da descentralização.

⁶ Vale ressaltar a necessária observância de outros dispositivos legais, para além dos artigos 18 e 18-A da Lei Pelé, como condição de acesso aos recursos públicos e benefícios fiscais a que se refere o presente estudo, a exemplo dos artigos 22, 23 e 24 da mesma Lei, não diretamente abordados neste momento em vista da delimitação temática do artigo.

Vale desde logo apontar que o legislador atribuiu ao então Ministério do Esporte, hoje Secretaria Especial do Esporte vinculada ao Ministério da Cidadania, a averiguação do cumprimento aos citados dispositivos, que, por meio da Portaria ME nº 115/2018,⁷ regulamentou o cenário para fins de emissão da respectiva Certidão de Registro Cadastral (Certificação), cuja obtenção atesta ao seu portador o efetivo atendimento à legislação e representa espécie de “cartão verde” para a apresentação de projetos e obtenção de recursos públicos no esporte brasileiro, presumindo-se o atendimento e uma aderência estrutural a elementos voltados à Governança, em especial no que se refere à transparência e ao controle social.

Aliás, é importante esclarecer, embora já subentendido no texto, que a preocupação no atendimento integral à legislação e no repasse de recursos públicos se dá em contexto de relevante interesse público e no âmbito de atuação público-privada. O fomento pelo Estado, na delimitação da matéria ora tratada, ocorre em sistema do qual fazem parte entidades de natureza associativa privada, dotadas de peculiaridades, especificidades e de dinamicidade que reclamam, e de fato se lhe atribuem por via constitucional (art. 217 da CF), a plena autonomia administrativa em matéria *interna corporis*, i.e., nos assuntos referentes à sua organização e funcionamento internos. Resulta-se, assim, na frequente discussão, que neste momento não se desenvolverá, acerca de uma pretensa (in)constitucionalidade dos dispositivos legais⁸, os quais, de certa forma, compelem referidas entidades a adaptarem seus normativos internos, muitas vezes históricos e centenários, a exemplo do soberano Estatuto Social de uma associação civil de natureza esportiva.

Diante da abordagem geral e genérica do presente artigo, vale o convite ao leitor para uma rápida leitura dos dispositivos legais em comento⁹, até porque, conforme se verá, são curtos e objetivos, cabendo, porém, breves linhas para demonstrar que a grande preocupação do legislador, impulsionado por movimentos de atletas e demais stakeholders do sistema, e justificada pelos fatos históricos de algumas entidades esportivas imersas em ambiente de fraudes e corrupção, foi a busca pela moralização do esporte, tanto na perspectiva administrativa e, portanto, na atividade meio das entidades esportivas, quanto na perspectiva propriamente esportiva e, *in casu*, de rendimento, no contexto de suas atividades finalísticas. Nesse cenário, é certo considerar que a má gestão e os respectivos atos temerários, fraudulentos e de natureza corruptiva refletem direta e negativamente nos próprios contornos finalísticos do esporte nacional, trazendo grave prejuízo à própria função social, essencial, a que se atribui ao fenômeno esportivo.

⁷ Atualizada após a edição da Lei nº 13.756/2018, pela Portaria – ME nº 392, de 31 de dezembro de 2018.

⁸ Ressalta-se que os recursos destinados ao SND são de natureza pública, razão pela qual a legislação, conforme artigo 25 da Lei nº 13.756/2018, assegura a fiscalização da aplicação dos referidos recursos pelo Tribunal de Contas da União – TCU, o qual entende como de necessária observância as exigências legais contidas nos artigos 18 e 18-A da Lei Pelé, tendo em vista que tais dispositivos visam garantir a transparência, o controle e a eficiência na utilização dos recursos públicos.

⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9615consol.htm

E neste contexto, é possível sintetizar a questão no sentido de que somente serão beneficiadas com isenções fiscais e repasses de recursos públicos federais, da administração direta e indireta, as entidades do SND que verdadeiramente possuam viabilidade e autonomia financeiras para a gestão dos referidos recursos, que estejam em conformidade com a legislação, que estejam adimplentes com as respectivas obrigações fiscais e trabalhistas, que garantam alternância no poder, que garantam independência e autonomia de Conselho Fiscal e que garantam transparência na gestão, além da participação efetiva de stakeholders na gestão, a exemplo dos atletas das variadas modalidades esportivas, que representam, e o são, por evidente, os maiores interessados e protagonistas do próprio sistema. Não descuidando, ainda, da necessária observância aos princípios de gestão democrática, da implementação de instrumentos eficazes de controle social e de controle interno e da garantia de lisura nos procedimentos eleitorais, inclusive com a proporcionalidade e razoabilidade que viabilizem maior democracia nas respectivas Assembleias Gerais de cunho eleitoral.

Como se observa, e sem a adoção de qualquer juízo de valor acerca da conveniência ou não da hiper-regulação a que se acostuma o cidadão brasileiro, ao esporte, que por sua própria natureza é dotado de regras, se impõe, frequentemente, outras mais, sobretudo no que se refere à sua estrutura organizacional e administrativa, com vistas a uma proteção estatal àquilo que o esporte, de forma evidente, representa na Sociedade. Daí a justificar-se as barreiras e imposições, ao menos quando do tratamento específico do dinheiro público, à atuação administrativa e gerencial no Desporto.

E é neste contexto que, recordando a aplicação de princípios esportivos e, portanto, próprios desta seara, joga-se luz ao dos mais importantes, nominado “**Fair Play**”, ou, popularmente conhecido como “Jogo Justo”, “Jogo Limpo”, ou, ainda, “Espírito Desportivo”, traduzido na necessária adequação do intérprete e dos destinatários da norma às especificidades tão notáveis do já exaltado fenômeno esportivo. Esse princípio já fundamentou, na busca pelo equilíbrio técnico das competições, o próprio estabelecimento de uma política de responsabilidade financeira *lato sensu*, a abarcar os conceitos fiscais e laborais no esporte, tanto a nível internacional quanto a nível nacional, com a nomenclatura do já conhecido “**Fair Play Financeiro**”, viabilizando ou fazendo nascer, ao menos em termos iniciais e reflexivos, no contexto da matéria a que se refere este artigo, e diante das regras impostas pelo Estado com vistas ao aprimoramento do sistema, um verdadeiro “**Fair Play Administrativo**” no Desporto, termo, portanto, que ousamos sugerir, visando contribuir com a evolução do esporte brasileiro e internacional, a partir da adoção, especialmente voluntária, dos importantes elementos de Governança em discussão.

Resta oportuno ressaltar, nada obstante, que as regras, sejam elas públicas ou privadas, não necessariamente representam o canal de salvação de qualquer que seja o setor, sendo certo afirmar que as mudanças de paradigma e a efetiva adoção de instrumentos de Governança dependem, muito mais, do aprimoramento da cultura e do ajuste das condutas daqueles que se propõem a gerir, e daqueles que se propõem, na qualidade de integrantes do respectivo sistema, a participar ativamente de sua evolução, em

prol da coletividade e do desenvolvimento sustentável, neste caso, do esporte nacional.