

NESSAS OLIMPÍADAS, O DIREITO FINANCEIRO FICOU SEM MEDALHAS

Coluna Fiscal – JOTA – 29.8.2024

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/nessas-olimpiadas-o-direito-financeiro-ficou-sem-medalhas>

Os Jogos Olímpicos de Verão 2024 terminaram, e, desta vez, parece que o que mais se comentou não foram os resultados obtidos pelos atletas, nem mesmo os novos recordes alcançados, mas, sim, as polêmicas que os cercaram, especialmente de natureza política. A participação de Israel em meio ao conflito no território palestino, trazendo questões de segurança, a proibição de participação de atletas russos e bielorrussos em razão da invasão da Ucrânia, a controversa festa de abertura, permeada de acusações e insinuações sobre desrespeito a credos religiosos, e ainda questões sobre gênero em esportes femininos, foram temas que ofuscaram o desempenho dos atletas. Uma indesejada “politização” que passou a contaminar o esporte, não obstante os esforços de longo tempo para deixá-lo fora dessas questões.

O Brasil manteve um desempenho um pouco inferior ao das edições anteriores, terminando com a conquista de 20 medalhas e em 20º lugar no *ranking* de classificação¹. Há que se reconhecer estar aquém do desejado, e não somente pelo desempenho nesses jogos. Vemos que muitos países com menor relevância no cenário mundial e potencial no

1 Classificação usualmente adotada, contabilizando-se inicialmente as medalhas de ouro, depois as de prata e em seguida as de bronze.

mundo do esporte tiveram desempenho melhor, como é o caso, apenas a título ilustrativo, do Uzbequistão (13º) e do Quênia (17º), e muito próximo de países como Irã (21º), Romênia (23º) e Geórgia (24º), sem contar outros que, embora até mais desenvolvidos, são muito inferiores em número de habitantes.

As condições para a prática de esportes de verão, considerando o padrão de desenvolvimento do país, aspectos territoriais, populacionais e climáticos, dentre outros, deveriam trazer vantagens comparativas para o Brasil em relação aos demais países. Isso leva a questionar: o que falta para que ocupemos uma posição mais destacada?

É evidente que, nesse campo, surgem como determinantes as questões relacionadas às finanças públicas, que, somadas às prioridades políticas, evidenciam a importância que o poder público dá às práticas esportivas. E como é fácil constatar, a participação do poder público no fomento ao esporte é fundamental.

As modalidades esportivas são muitas. Em várias delas, o setor privado tem enorme participação, pois movimentam somas milionárias e o interesse em investir é óbvio, sendo o futebol o exemplo mais claro e visível. Talvez até demais. Hoje o interesse do setor privado nessa modalidade é tão intenso que chega a comprometer a hígidez das competições, repleta de interesses políticos e econômicos que não raro distorcem o resultado que deveria ser aferido exclusivamente pelo mérito das equipes. Mais uma razão para justificar a participação do poder público até mesmo nessa modalidade.

Mas, no âmbito da atuação do setor público, interessa realmente saber como melhorar nossa posição internacional em todos os demais esportes, em que a esmagadora maioria não atrai investimentos do setor privado.

E o interesse público envolvido é por demais relevante: esporte é saúde, esporte é educação, esporte é patriotismo, além de promover positivamente a imagem do país perante o mundo.

Alocar recursos públicos para promover o esporte é decisão justa, correta, atende o interesse público e conta com apoio da sociedade.

Mais do que isso, é uma decisão já tomada pela sociedade brasileira, positivada na Constituição: “Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, observados: [...] 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”.

Resta saber se o que está sendo feito é necessário, adequado e suficiente. E sobre isso pouco se fala e menos ainda se estuda. São escassos os trabalhos envolvendo o tema, evidenciando mais uma falha que mostra a desconexão entre a importância de uma política pública e a correspondente dedicação a análises e pesquisas voltadas a conhecê-la, compreendê-la e aperfeiçoá-la.

O que se constata no âmbito do esporte não se mostra muito animador. Não obstante esteja contemplado na Constituição, chama a atenção a pouca atenção ao tema no âmbito acadêmico e a incipiente legislação sobre a questão.

A concretização de políticas públicas em ações efetivas depende, além da decisão política – que, como já se pode constatar, está clara em face da previsão constitucional expressa –, de um bom planejamento e estruturação em âmbito nacional. E principalmente de um planejamento orçamentário, por meio do qual vão ser implementados os programas e a execução de despesas que produzirão os resultados almejados e atingirão as metas previstas.

O desporto é política pública complexa, por ser interfederativa, com a participação de todos os entes federados, das diversas esferas, e bastante intersetorializada, envolvendo muitas vezes diferentes áreas da administração pública, sendo a competência legislativa concorrente, nos termos do art. 24, IX, da Constituição. Envolve ainda uma forte interação com o setor privado, o que exige também regras que estabeleçam as formas, parâmetros e critérios desse relacionamento.

Desde a promulgação da Constituição em 1988, há mais de 35 anos, somente há pouco tempo veem-se movimentações mais concretas no âmbito do Poder Legislativo no sentido de organizar o ordenamento jurídico relacionado ao tema.

As normas gerais sobre o desporto foram instituídas pela Lei n. 8.672, de 6 de julho de 1993, alcunhada de “Lei Zico”, posteriormente substituída pela Lei n. 9.615, de 24 de março de 1998, que ficou conhecida como “Lei Pelé”, estabelecendo seus princípios fundamentais, regulando o Sistema Brasileiro do Desporto, a Justiça Desportiva e dispondo sobre os recursos para o desporto.

Contudo, somente no ano passado foi promulgada a Lei Geral do Esporte (Lei n. 14.597, de 14.6.2023), dispondo sobre o Sistema Nacional do Esporte (Sinesp), o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Esportivos (SNIIE), a ordem econômica esportiva, a integridade esportiva e o Plano Nacional pela Cultura de Paz no Esporte. No âmbito do Direito Financeiro, destacam-se as normas a respeito do financiamento público ao esporte, dos fundos de esporte e do Fundo Nacional do Esporte (arts. 39 a 49), bem como dos auxílios aos atletas, com destaque para o Bolsa-Atleta (arts. 50 a 56).

Além de termos uma legislação muito recente, e por conseguinte ainda não implementada, vê-se que mesmo as normas anteriormente existentes se mostram pouco efetivas e estruturadas. O art. 5º da Lei n. 9.615/98, por exemplo, prevê o Plano Nacional do Desporto, de periodicidade decenal, responsável por direcionar a aplicação dos recursos do Ministério do Esporte. No entanto, ele não chegou a ser criado, havendo apenas recente proposta de projeto nesse sentido (PL 409/2022) – o que evidencia o pouco caso em relação ao tema². Atualmente está em tramitação no Congresso Nacional, denominado Plano Nacional do Esporte – PNEsporte³.

E a falta de um plano nacional de esporte, como observado com precisão pelo Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, Gabriel Gervásio Neto, “dificulta a consolidação de efetiva política pública setorial por duas razões principais: 1. Os recursos públicos direcionados ao segmento carecem de planejamento fundamentado em diretrizes gerais, metas objetivas, prioridades e parâmetros para avaliação e monitoramento da política esportiva; 2. A integração das ações entre União, Estados e Municípios, e entre estes e as entidades privadas que desenvolvem práticas esportivas, é comprometida pela inexistência de determinações relacionadas a atribuições, competências e forma de cooperação entre essas instituições”⁴. Ou seja, é fundamental para concretizar as políticas públicas, sendo inaceitável que não exista até hoje.

2 “Projeto do Governo cria o Plano Nacional do Desporto” (*Notícias da Câmara dos Deputados*, 9.3.2022 – <https://www.camara.leg.br/noticias/856599-projeto-do-governo-cria-plano-nacional-do-desporto/>).

3 “Câmara aprova plano nacional para dar acesso a práticas esportivas” (*Notícias da Câmara dos Deputados*, 28.6.2022 – <https://www.camara.leg.br/noticias/891545-camara-aprova-plano-nacional-para-dar-acesso-a-praticas-esportivas/>); e também “Plano Nacional do Esporte: a bola está com o Senado” (*Câmara dos Deputados*, 2023 – <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/plano-nacional-do-esporte-2023/index.html>).

4 *O Plano Nacional do Esporte*. Brasília, Consultoria Legislativa, setembro de 2022, p. 5.

A complexa participação e necessária coordenação do poder público nas políticas públicas do esporte envolve uma multiplicidade de instrumentos financeiros, alguns já em uso há muito tempo, ainda que de forma precariamente planejada, como já se pode notar.

Muitas normas dispõem sobre o assunto, como é o caso da Lei n. 11.438/2006, dedicada a regular incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo, que atua no campo dos gastos tributários, prevendo abatimento no imposto de renda de recursos aplicados pelas pessoas jurídicas em patrocínio ou doação no apoio direto a projetos desportivos e paradesportivos.

Há também os auxílios diretos, com a entrega de recursos orçamentários aos beneficiários, como é o caso do Bolsa-Atleta, direcionado aos atletas de alto rendimento, que contemplou cerca de 98% dos atletas nessa Olimpíada de Paris 2024.

Obras de infraestrutura esportiva, como ginásios e quadras, são frequentemente contempladas por transferências voluntárias objeto de emendas parlamentares, beneficiando municípios da base eleitoral de deputados federais e estaduais.

O que se mostra mais relevante é, no entanto, a efetiva criação dos fundos orçamentários pelos entes da federação, que viabilizarão a destinação e vinculação de recursos públicos para o esporte, conferindo maior segurança jurídica e garantia de recursos para o setor. Note-se que o Fundo Nacional do Esporte (Fundesporte, previsto nos arts. 47 e seguintes da Lei Geral do Esporte) foi inicialmente vetado pelo Presidente da República, integrando a referida norma por ter sido o veto derrubado pelo Congresso, e sua implementação é fundamental para o desenvolvimento das políticas públicas que vão dar cumprimento ao disposto no art. 217 da Constituição.

E os recursos para o esporte não são poucos. É sempre bom lembrar que entre as fontes de recursos públicos estão as receitas oriundas da exploração das loterias.

No âmbito do orçamento federal, o principal órgão é o Ministério do Esporte (número 51000), com dotação de R\$ 2,5 bilhões, responsável pelo mais relevante programa orçamentário, que é o “Esporte para a Vida” (Orçamento Federal 2024, Lei n. 14.822/2024, vol. 4, programa número 5126, dotação de R\$ 2,26 bilhões), contendo as muitas ações governamentais em que se desdobra. Não representa o valor gasto pelo país

em esporte, uma vez que na nossa federação os orçamentos estaduais e municipais também contemplam recursos para o setor, mas permitem ter alguma ideia do montante aplicado. Trata-se de um valor expressivo, que guarda correspondência com países como a Índia e o México, supera outros como a África do Sul e é infinitamente inferior ao gasto realizado pela China, o que é compreensível.

Não é surpresa constatar que existe uma correlação entre os aportes de recursos públicos em esporte com a conquista de medalhas, como se pode ver da reportagem de Alexia Massoud publicada no *The Brazilian Report*⁵, evidenciando a importância do Direito Financeiro para melhorar o desempenho esportivo do país.

Por outro lado, também se constata que os recursos não estão sendo bem aplicados. O aumento de recursos públicos não tem correspondido ao esperado e desejado salto de qualidade⁶. Os recursos investidos pelo Brasil não apresentam o mesmo resultado se comparado com outros países⁷. A Austrália tem mostrado excelente desempenho olímpico com muito menos recursos públicos aplicados no esporte do que o Brasil. A Nova Zelândia teve desempenho semelhante ao Brasil com muito menos recursos públicos aplicados, sem contar a população que equivale à de uma grande cidade brasileira. Seguramente falha de planejamento, além de má gestão, estão colaborando para isso.

As Olimpíadas, não obstante tenham chamado a atenção para outras questões, foram uma grande oportunidade para mostrar que, se desejamos priorizar o esporte e cumprirmos o que nossa Constituição estabeleceu há mais de 35 anos, ainda há um longo caminho a percorrer. Esse caminho passa necessariamente pelo Direito Financeiro, e nesse campo a medalha de ouro ainda está muito distante.

5 “Is Paris 2024 the last breath of Brazil’s sports investment bump?” (*The Brazilian Report*, 6.8.2024 – <https://brazilian.report/liveblog/olympics-2024/2024/08/06/paris-2024-olympic-medals-investment/>).

6 “A participação do Brasil em Paris 2024” (*Alberto Murray Olímpico*, 10.8.2024 – <https://albertomurray.wordpress.com/2024/08/10/a-participacao-do-brasil-em-paris-2024/>).

7 SOMOGGI, Amir. “Brasil tem gastos excessivos e baixo desempenho em esportes olímpicos” (*Poder360*, 19.8.2024 – <https://www.poder360.com.br/opinia0/brasil-tem-gastos-excessivos-e-baixo-desempenho-em-esportes-olimpicos/>).