
A LEI GERAL DA COPA E O DIREITO DA CONCORRÊNCIA: ALGUNS ASPECTOS RELEVANTES

B. F. PISTINIZI¹
Seção Temática I

Sistemas Jurídicos

http://www.pucpcaldas.br/graduacao/administracao/revista/artigos/esp1_8cbs/artigos_8cbs_2012.html

RESUMO

O objetivo do presente artigo é discutir no contexto da Lei Geral da Copa suas implicações diante da defesa da concorrência, um dos princípios constitucionais componentes da ordem econômica brasileira. Como se tem percebido ao longo das últimas edições deste importante evento esportivo de relevância global, a entidade reguladora do futebol mundial (FIFA) impõe um extenso caderno de exigências abrangendo desde a desoneração tributária aos bens, produtos e serviços que servirão para a organização do evento, como a suspensão da exigibilidade do recolhimento de contribuições previdenciárias. O texto apresentará igualmente as severas implicações decorrentes da FIFA sobre a exclusividade de comercialização de seus produtos, o que pode acarretar um desequilíbrio concorrencial diante de agentes econômicos há muito instalados no mercado brasileiro.

Palavras-chave: Copa do Mundo; Concorrência; Ordem Econômica.

1 Introdução

Desde a publicação da Lei nº 12.663 de 05 de junho de 2012, o Brasil se viu mergulhado num oceano de expectativas positivas capazes de inserir nosso país há muito reconhecido como país emergente, como um protagonista na ordem internacional.

Ao sediar um evento da magnitude da Copa do Mundo o Brasil leva consigo uma extensa lista de imposições políticas, jurídicas e econômicas oriundas da entidade suíça de direito privado responsável pela regulação do esporte de futebol qual seja, a Fédération Internationale de Football Association (FIFA). Até este ponto o pensamento corrente é semelhante ao de um renomado artista que para se apresentar numa

¹ Mestre em Direito Constitucional pela PUC-SP; Professor de Direito Econômico da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC-MG; Membro do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional – IBDC; Advogado

dada localidade apresenta uma série de exigências, cabendo assim ao contratante endossar ou não os reclamos de quem exige.

Não podemos, contudo, festejar ou engrandecer o acontecimento, quando as exigências proclamadas por este artista ou protagonista extrapolam direitos ou garantias que normalmente não são praticadas aos próprios cidadãos daquela localidade, invocando aqui também empresários ou comerciantes que há anos já desempenham suas atividades comerciais. Parece desta feita claro que o artista objeto da divagação é a FIFA, que detentora dos direitos exploratórios do evento Copa do Mundo, pratica como se verá no decorrer deste ensaio, exigências por vezes impraticáveis quanto à execução plena, sobretudo pelo fato de implicar proporcionalmente numa substancial redução do bemestar de grupos empresariais que pelo simples fato de não serem contemplados pela legislação, sofrerão decréscimo acentuado de suas receitas e em alguns casos até a proibição de comercialização de seus produtos por se encontrarem nos arredores da praça de realização do evento esportivo.

Para os entusiastas da ação estatal na economia, sem qualquer pretensão ora depositada de se aprofundar preceitos técnicos e filosóficos de natureza socialista, capitalista ou neoliberalista, a Copa do Mundo de 2014 desperta uma sensível e notória preocupação com preceitos inerentes à ordem concorrencial brasileira, especialmente com as recentes e bemvindas modificações trazidas pela Lei nº 12.529/2010 a ser mencionada em momento próprio deste estudo.

Uma preocupante afirmação ocultada em meio a prósperas indicações de crescimento e geração de riquezas para o país pode ilustrar com coerência a temática em debate. Consoante disposto pelas autoridades ministeriais e de alto escalão gerencial do evento, deu-se a divisão do planejamento de ações em alguns campos específicos, sendo indubitável destacar que o primeiro dos três ciclos de planejamento convergiu à elaboração e execução de projetos de longa maturação e iminente necessidade de rigor e obediência a prazos, como se dá com a mobilidade urbana, estádios, aeroportos e portos. Os outros dois ciclos coabitam com este pela relevância operacional sob a forma de ações de infraestrutura complementares. Exemplos levantados do segundo ciclo voltam-se a temas como segurança, infraestrutura turística, energia, telecomunicações, sustentabilidade ambiental e promoção do país. O esmero e exatidão dos dois primeiros ciclos conduzirão a estrutura da competição esportiva à derradeira etapa de sua implementação, caracterizada por temas planejados com antecedência, porém aplicados com a proximidade da data do espetáculo ilustrado pelas operações com malhas aéreas, operações aeroportuárias e mobilidade urbana.²

A longa descrição dos objetivos traçados pelo governo federal, certificam de antemão o legado estrutural a ser herdado pela população brasileira que incontestavelmente se beneficiará dos equipamentos públicos edificadas. Para o leitor desavisado ou nacionalista, a consagração de tais projetos

² Relatório de gestão – I Balanço da Copa. Disponível em <http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/publicas/sobre-a-copa/biblioteca/balancoCopa2014.pdf>. Acesso em 04 de julho de 2012.

assemelha-se ao enaltecimento de um modelo econômico bem sucedido e acompanhado pelo Estado como um indutor de políticas e investimentos semelhante ao espectro da “mão invisível de Adam Smith”.

A atmosfera igualitária ou distributiva dos dividendos estatais do Brasil, como anfitrião da Copa do Mundo de 2014 esbarra à percepção clara de instituições jurídicas preconizadoras de uma igualdade econômica a um rígido status de desequilíbrio concorrencial e desfavorecimento de camada empresarial, a qual por não estar coligada com os interesses imediatos da FIFA não participará à evidência da lei Geral da Copa do pacote de estímulos contemplativo de uma série de benefícios de índole tributária repartidos entre as empresas a ela vinculadas. Como se verá, além de impedir o pleno e autêntico exercício da livre iniciativa empresarial, aspectos categóricos da soberania poderão a depender da aplicação e eficácia da Lei Geral da Copa, ser abalados e com eles todo um aparato jurídico protetivo garantido pela Carta Magna de 1988.

2 Incongruências da Lei Geral da Copa frente à defesa da concorrência.

A concepção globalizada dirigida à maximização da riqueza global não serve definitivamente de parâmetro de aferição do êxito de uma política pública econômica. É preciso engajar neste processo considerações informativas de atendimento e maximização da eficiência do mercado, pois como se sabe pelo sem número de variáveis incidentes no cálculo da política econômica é praticamente impossível prever com exatidão o volume da perda social assumida pela coletividade consumidora de um bem ou serviço.

Contudo a ordem econômica brasileira apoiada em instrumentos jurídicos como a Constituição Federal e a legislação antitruste devem ser capazes de observar com detida atenção a latente possibilidade que uma dada medida governamental ou prática colusiva de empresas terão em não redirecionar num espaço de tempo razoavelmente considerado os ganhos de eficiência com o consumidor, principal destinatário das medidas interventivas no mercado.

A congruente e lógica lição de Calixto Salomão Filho espelha com exaltação o papel de destaque assumido pela integração legislativa preconizada pelo direito da concorrência como se verifica pelas palavras do mesmo: “Ocorre que a única maneira efetiva de garantir essa repartição de benefícios com os consumidores é a proteção do sistema concorrencial, isto é, da existência de concorrência efetiva ao menos potencial. Só ela pode garantir a preocupação constante dos agentes econômicos com a redução de preços, melhoria da produtividade e qualidade dos bens e serviços”.³

O conjunto orgânico garantidor do cenário concorrencial é condescendente com o projeto constitucional de comando e fixação de diretrizes principiológicas de divisão da atividade concorrencial, como nos é informado pela dicção do artigo 174, da Carta Política. Podemos evidenciar pela inserção do

³ SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial – As Estruturas**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 33.

método de interpretação sistemática da norma constitucional que a correção e virtude do campo normativo infraconstitucional não admite a omissão ou desinformação de práticas econômicas capazes de destoar ou desestabilizar a concorrência num dado mercado. Em relevante análise do artigo 173, § 4º do texto constitucional Itamar de Carvalho Júnior assevera que “... nos dias de hoje, a Constituição Federal não permite a existência, no sistema econômico, de permissões estatais para o monopólio, para a exclusividade, para o excesso prévio ao abuso de poder econômico. Ele pode existir – poder econômico – como consequência da eficiência de seu detentor, porém ele não pode ser abusado.”⁴

Como se vê as características nutridas pelo compêndio legislativo em matéria de defesa da concorrência almeja intensificar o magnetismo existente entre a terminologia “livre concorrência” como traço predominante da instalação de condições mínimas de concorrência, como também a sua cristalização como uma ampla liberdade de acesso e permanência no mercado. A difusão destas idéias progressistas não foi alcançada com absoluta tranqüilidade no decorrer da história brasileira, sempre dependente de uma cultura exportadora de matérias-primas para produtos manufaturados. Trata-se de um notório cenário de déficit estrutural onde setores econômicos estratégicos para o crescimento nacional poderiam dar mais de si mesmos desde que recebessem atenção devida pelo Estado pela via de estímulos econômicos.

No período contemporâneo da história republicana, o Brasil tem adotado postura de vanguarda na arena de regulação pela concorrência, seja ela interna ou externa. O ajuste das normas jurídicas de direito econômico alinha-se com o ideário político-econômico vigente, colocando lado a lado em certas situações o Estado e a iniciativa privada. Tal como exortado pelo jurista Fernando Herren Aguillar, “... a idéia que tem norteado a ação do governo brasileiro é a de que a competitividade no setor público e no privado proporcionará ganhos quantitativos e qualitativos tanto para o Estado quanto para os usuários dos serviços e consumidores dos produtos.”⁵

Se por um lado e seguindo o padrão compreensivo do direito econômico atual, o Estado torna-se encarregado de introduzir variáveis compulsórias ou facultativas ao cálculo do agente econômico certo de que poderá apresentar elementos de influência óbvia em sua atividade de empreender, temas de atual relevância como fiscalizar de forma vigilante diante da possibilidade cada vez mais proeminente do próprio Estado cometer abusos e desta maneira ele próprio incentivar equivocadamente o monopólio.

Na esteira propositiva deste estudo introduzimos a relação entre o Capítulo II da Lei nº 12.663/2012 e a proteção e defesa da concorrência transportando-se aqui a preocupação da entidade reguladora do futebol mundial profissional (FIFA) e a proteção especial a ela concedida diante da legislação de propriedade intelectual prevista no Brasil. Neste ponto duas observações são amplamente cabíveis.

⁴ ZANOTTA, Pedro; BRANCHER, Paulo. **Desafios atuais da regulação Econômica e concorrência**. São Paulo: Atlas., 2010, p. 139.

⁵ AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico: do Direito Nacional ao Direito Supranacional**. 2.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 184.

A primeira articula de maneira compassada o interesse da FIFA de assegurar a incolumidade de suas marcas, símbolos, emblemas, mascotes, por meio de uma súbita desburocratização do processo administrativo de anotação do registro em seus cadastros. O conteúdo do artigo 7 da Lei nº 12.663 destaca a acentuada velocidade de análise do pedido de registro de marca no prazo de até 60 (sessenta) dias contados da data da apresentação do pedido.

Comparativamente ao conteúdo da Lei nº 9.279/96 o mesmo procedimento recebe tramitação vagarosa de identificação exaustiva em cada uma de suas etapas, como se dá no decurso do prazo do protocolo do pedido de registro, nos termos do artigo 158 da referida lei. Entre a protocolização do pedido e a apresentação de oposição aguarda-se um prazo de 60 (sessenta) dias. Ainda no aspecto comparativo visualizado entre ambas legislações assinalamos o conteúdo respectivo do parecer conclusivo proferido pela comissão especial destinada a avaliar as implicações jurídicas e econômicas do Projeto de Lei nº 2330/2011, cuja relatoria fora incumbida ao deputado federal Vicente Cândido: “Destaque-se que, por esse mesmo artigo (7º do projeto de Lei e posteriormente convertido na lei ora debatida), não serão exigidas da FIFA provas da comprovação do alto renome nem da notoriedade no país de origem, para fins do reconhecimento, em razão da celeridade necessária para a conclusão do processo...”.

“Os arts 7º, 8º e 9º da proposição estabelecem prazos mais curtos que os fixados na Lei de Propriedade Industrial para o exame de pedido de registro de marcas de forma que a publicação do deferimento ou indeferimento do pedido de registro possa ocorrer entre cento e oitenta e duzentos e dez dias da data do depósito”.

Inexiste conclusão oposta senão aquela desvelada pelo relatório e coincidente com a proposta de edificar um ordenamento jurídico processualmente customizado em relação aos símbolos de propriedade da FIFA, excetuando-a do roteiro comumente aplicado aos demais interessados. Outra faceta procedimental advinda do capítulo suscitado se dá na redação do artigo 1º da Lei Geral da Copa, dispensando a FIFA de recolhimento aos cofres públicos das retribuições ao INPI, aqui ampliando a desoneração aos demais procedimentos até o dia 31 de dezembro de 2014.

Na avaliação do dispositivo excludente de ônus retributivo da FIFA, o relatório conclusivo da comissão assevera com auspiciosa tranquilidade: “Quanto a esse aspecto, cabe destacar que o INPI conta com receitas próprias advindas do exercício de suas atribuições e que há sustentabilidade no custeio de suas atividades regulares por meio de recursos do tesouro, bem como de receitas próprias pelo pagamento de serviços prestados”.

A simplicidade e facilidade na avaliação dos congressistas nos transmitem a impressão de que os cofres públicos não sofrerão por esta abstinência arrecadadora remanescente de um acordo de intenções entre o Brasil e a FIFA. O que não se descortina ou alcança, por liberalidade ou lapso de julgamento é que o custeio da máquina burocrática do INPI recairá sobre a parcela restante da coletividade que não agraciada

pela legislação regulatória da Copa do Mundo, padece da possibilidade de nivelamento jurídico econômico e com ele a afronta aos reclamos do direito concorrencial.

A significação e austeridade do exercício do poder econômico passa pela indispensável análise de regras de mercado como se evidencia por meio da Lei nº 12.529/2011. Sua concepção buscara o equilíbrio necessário entre os múltiplos interesses dos agentes econômicos que concorrem entre si num dado mercado. A precisão e sincronia entre tais interesses deve sofrer contudo, uma ação ativa por parte da Constituição Federal, em particular pela via eletiva do apreço a princípios correlatos à atividade econômica destinados a atribuir fiabilidade ao sistema. De antemão uma precisa e conciliatória constatação é promovida por André Carvalho Nogueira ao invocar que “... a liberdade individual, assim, tem reduzido seu valor instrumental ao patamar vindicado pelos detentores de poder econômico na medida em que somente o que lhes interessa pode ser objeto de valor. A vasta pluralidade de fins individuais passa a ser substituída por um número ínfimo de fins corporativos”.⁶ O descumprimento de importante função equalizadora de regras procedimentais dos agentes econômicos individuais ou revelados por grandes corporações, descredencia a necessidade protetora da harmonia da ordem econômica constitucional.

O ajustamento condizente com a estrutura concorrencial brasileira determinaria para a compreensão dos artigos 7º a 10 da Lei nº 12.663/2012 a manifestação clara dos interesses do Estado brasileiro em permitir uma irrestrita isenção de retribuições no âmbito do INPI favoravelmente à FIFA. O diálogo permanente entre o direito objetivo transportado para o plano juspositivo e o direito subjetivo, encontra neste último, o núcleo essencial da liberdade individual, concebida no plano econômico como uma possibilidade de acesso semelhante ao compêndio legal de isenções e imunidades conferido a um determinado agente econômico. Merecedora de destaque, a uniforme e verossímil lição de Alf Ross reconhecendo que “o conceito de direito subjetivo é usado unicamente para indicar uma situação na qual o ordenamento jurídico deseja assegurar a uma pessoa, liberdade de poder se comportar – no âmbito de uma esfera específica – como lhe agrada, a fim de proteger seus próprios interesses. O conceito de direito subjetivo indica a auto-afirmação autônoma do indivíduo.”⁷

De que maneira então estimular relações de troca no mercado quando existe tamanha discrepância no tratamento institucional entre os agentes econômicos, os quais percorrerão caminhos curtos ou mais longos pelo simples fato de não agregarem suficiente valor ao projeto de desenvolvimento econômico planejado pelo governo federal para a Copa de 2014?

A provável resposta conforma-se com a incessante e contínua atividade regulatória do Estado pautada na cumplicidade dos agentes nele inseridos com o alcance de preceitos essenciais tais como aceitação de um sistema alocativo benéfico ao bemestar coletivo, propagandeado por um ordenamento jurídico capaz de fornecer os instrumentos impulsionadores do mercado, ao invés de incentivarem sua

⁶ NOGUEIRA, André Carvalho. **Regulação do poder econômico – a liberdade revisitada**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 138.

⁷ ROSS, Alf. **Direito e justiça**. Trad. Edson Bini. Bauru: Edipro, 2000, p. 211.

maior concentração. Regras de propriedade intelectual, elaboração de contratos e respeito à dignidade humana precisam ser considerados prioritariamente a uma desatenciosa ou imprevidente alteração procedimental beneficiando um único agente econômico. Distancia-se desta forma à coletivização de abrangência de mecanismos incentivadores da livre concorrência, culminando num declínio ao bem-estar de terceiros de forma geral.

É justo e coerente observar que o discurso das autoridades governamentais na consecução da instalação deste pacote de benesses em prestígio à FIFA acarreta ao Brasil volume descomunal de entrada de divisas nas mais diversas áreas como o turismo, além de propiciar como já exposto a transferência de uma durável infraestrutura erguida por meio da batizada “matriz de responsabilidade”. Sua gênese almeja perfazer uma imprescindível unidade legislativa de certa maneira descaracterizada pelo modelo federativo adotado pelo Estado brasileiro. Elementos como autonomia, atribuição e competência dos entes federativos os posiciona em situação de conflituosidade, quando da enumeração de tarefas prioritárias e planos de metas a serem cumpridas visando o êxito do evento global.

A idéia arquitetada pelo governo federal consistiu numa superação das expectativas políticas e econômicas de cada Estado da federação anfitrião de partidas do evento, para que todos pudessem em mútuo acordo firmar um instrumento de pactuação. Tornando-se clara a definição de responsabilidades de cada ente em aspectos como fontes de recursos e financiamento de projetos, a expectativa da União é que a geração de eficiência econômica na condução das obras seja conquistada com a utilização ordenada dos recursos públicos em setores específicos de infraestrutura (mobilidade urbana) além de transparência na divulgação dos resultados.

O destaque positivo da medida tem surtido efeito vigoroso como se demonstra na última avaliação da União no quadro evolutivo da construção ou reforma de estádios, clamando-se por semelhante elogio no setor portuário. Contudo, se por um lado a definição de eficiência econômica num contexto neoclássico permite a elevação da capacidade de produzir uma maior quantidade de bens com a utilização de menos recursos ou com diminuição considerável de custos, por outro lado tal tendência carrega consigo um painel de insuficiência alocativa, pois necessariamente uma parcela da produção não alcançará esta eficiência, perdendo por conseqüência este espaço no mercado. Como se verá no exemplo a seguir, a FIFA amplia sua esfera de atuação também em outros segmentos ou mercados relevantes na organização da Copa, recrudescendo o retrospecto de ineficiência alocativa.

A Lei nº 12.350/2010 descreve o tratamento tributário referente a realização no Brasil dos dois principais eventos patrocinados pela FIFA e o primeiro deles previsto para o ano de 2013 sob a denominação de “Copa das Confederações FIFA 2013” e a “Copa do Mundo FIFA 2014”. A bondosa e complacente desoneração permeia um sem número de produtos e serviços que servirão de base para a construção do evento em suas distintas etapas e diferentes níveis de utilidade. Logo, desde alimentos, suprimentos médicos, troféus, medalhas, flâmulas e bandeiras, beneficiando quaisquer outros bens não

duráveis genericamente definidos e assim considerados aqueles cuja vida útil seja de até 1(um) ano (art. 3º, incisos I a V).

A franqueza legislativa, entretanto, recai para os fins deste estudo ao afamado “Regime especial de Tributação para Construção, Reforma ou Modernização de Estádio de Futebol” (RECOPA). A instituição deste regime suspende a exigência de algumas contribuições tais como o PIS/PASEP, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Imposto sobre Produtos Industrializados e o Imposto de Importação nas circunstâncias em que o fato gerador recair sobre a importação de bens ou materiais de construção por pessoa jurídica beneficiária do programa.

De maneira semelhante como bosquejado no comentário da dispensa das retribuições da FIFA ao INPI no registro de suas marcas, a compatibilidade e justificação da medida é extraída do relatório elaborado pelo eminente deputado federal Arlindo Chinaglia na conversão em lei da Medida Provisória nº 497 de 27/07/2010 que assim bradou em trecho relativo ao RECOPA ou ainda sem designação específica como RECOM: “O RECOM se justifica pela premente necessidade de se iniciarem as obras para construção, ampliação, reforma ou modernização dos estádios de futebol brasileiros com utilização prevista nas partidas de oficiais da Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014, em virtude de compromisso assumido pelos Governos Federal, Estadual e Municipais com a Fédération Internationale de Football Association – FIFA. A desoneração tributária prevista pelo RECOM visa reduzir o custo das obras e alavancar os investimentos necessários para adequação dos estádios de futebol”.

A política econômica adotada neste aspecto reconhece ab initio a insensatez da elevada carga tributária incidente sobre grupos produtivos geradores de riquezas como se dá com a construção civil e sua cadeia produtiva. A prática da desoneração passa, por conseguinte, a mais um dos inúmeros reclamos da FIFA em seu caderno de imposições ensejando do Estado aderente uma adequação de sua política fiscal e tributária, ainda que ao arripio de princípios basilares da atividade econômica como a livre iniciativa ou a valorização do trabalho humano, posteriormente discutido neste ensaio.

Fato é que os artigos 17 a 21, da Lei nº 12.350 ocultam um severo prejuízo à coerência lógica proposta pelo ordenamento jurídico pátrio, que no caso viu-se absorvido pela teoria econômica da otimalidade de Pareto como exclusiva mola propulsora da eficiência econômica.

Num primoroso esforço argumentativo Amartya Sen pontua que: “...um determinado estado social atingiu um ótimo de Pareto se e somente se for impossível aumentar a utilidade de uma pessoa sem reduzir a utilidade de alguma outra pessoa”. Em outro momento de exibição das conseqüências desta “otimalidade” na administração dos mercados o mesmo autor nos expõe a seguinte ilustração facilmente trazida para a contemporaneidade: “Um estado pode estar no ótimo de Pareto havendo algumas pessoas na miséria extrema e outras nadando em luxo, desde que os miseráveis não possam melhorar suas

condições sem reduzir o luxo dos ricos”.⁸

Em síntese quando do aprofundamento de sua cristalização teórica moderna apreciada por Jeremy Bentham e John Stuart Mill, o utilitarismo pressupôs o desenlace da eficiência econômica compartilhado por uma apreciação moral dos atos a partir da proporção que estes estão propensos a promover alguma utilidade para as pessoas. No instante em que os “ganhos de utilidade” erigidos pelos atos de certos agentes econômicos extrapolem as perdas, o valor moral proposto pela teoria terá sido atingido. Obviamente que certos elementos de suma relevância como distribuição de recursos ou bens primários para grupos ou agentes econômicos menos proeminentes são descartados pelo utilitarismo, eis que seu privilégio distributivo continua focado na visibilidade utilitarista que o histórico do agente contribui para julgá-lo merecedor dos benefícios.

O convívio com esta teoria faz-nos perceber e inadvertidamente aplaudir iniciativas legislativas de desoneração, por nos transmitir uma errônea impressão de que toda a coletividade direta (geração de empregos e circulação de riquezas) ou indiretamente (maximização de sensações prazerosas de desfrutar de acomodações confortáveis e de alta tecnologia) desfrutariam do brilho radiante da política governamental.

Por óbvio que não nos reportamos à felicidade material como único critério de embasamento da prática utilitarista e a bem sucedida estrutura de desoneração tributária concedida à FIFA e seus parceiros mais íntimos. Entretanto a insígnia “alavancagem de investimentos” ou “compromisso assumido pelos Governos Federal, Estaduais e Municipais com a FIFA”, não podem solapar e ludibriar o escopo de maximização do bem-estar de toda a coletividade ou ao menos de outros agentes que diretamente participem da intrincada cadeia de negócios que envolvem o evento da Copa do Mundo.

Imaginemos a guisa de exemplo a construção de certos empreendimentos ou plantas industriais nas cidades de Manaus e Cuiabá como restaurantes, supermercados, expansão da rede hoteleira ou pequenos pontos comerciais para atendimento de turistas. Será que tais estabelecimentos igualmente não fariam jus da desoneração tributária, desde que de alguma forma conectados ao evento “Copa do Mundo”? A resposta emerge do conteúdo dos artigos 7º e seguintes da Lei nº 12.350/2010, de maneira particular do inciso I, § 6º, do artigo 7º da lei, ao excluir tanto a pessoa jurídica domiciliada no país e a pessoa física residente no país, que auferirem renda ou proventos de qualquer natureza, desde que recebidos das pessoas jurídicas coligadas à FIFA ou por ela indicadas a figurarem no quadro de desoneração tributária, do pagamento do Imposto sobre a Renda da pessoa Jurídica (IRPJ) e do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física. (IRPF).

O cenário legal acima evidenciado assume a roupagem caracterizadora do utilitarismo acrescido aqui da condicionante da “otimalidade de Pareto”, dado que maximiza a soma total das utilidades de todas

⁸ SEM, Amartya Kumar. **Sobre Ética e Economia**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, pp. 47 e 48.

as pessoas tomadas em conjunto. Neste jogo de ganhos e perdas de utilidades, justifica-se politicamente vantagens díspares entre os agentes econômicos (FIFA e pessoas físicas e jurídicas domiciliadas no Brasil), pois no cômputo geral os ganhos são substancialmente maiores. O sofrimento silencioso de agentes econômicos abandonados pela política econômica governamental ganha coro na congruente constatação de Amartya Sen: “As vantagens e desvantagens relativas que as pessoas têm comparadas umas às outras, podem ser julgadas em termos de muitas variáveis diferentes, p.ex; suas respectivas rendas, riquezas, utilidades, recursos, liberdades, direitos, qualidade de vida, e assim por diante. A pluralidade de variáveis que podemos focalizar (as variáveis focais) para avaliar a desigualdade interpessoal faz com que seja necessário enfrentar, em um nível bem elementar, uma difícil decisão com respeito à perspectiva a ser adotada.”⁹

Distintamente da celeridade do Governo Federal em aprovar um pacote de generosidades favoravelmente à FIFA, a dificuldade e amadurecimento da decisão política e econômica proposta por Amartya Sen, invoca a defesa de direitos e observância da ética como predicados conjunturais da economia do bem-estar. Neste fato, a Constituição Federal se lança como o mais bem-sucedido aparato jurídico de congraçamento da perspectiva de bem-estar, por meio da ordenação de princípios aplicáveis à esfera econômica.

O desafio proclamado pela Constituição Federal de 1988 consiste aqui em imprimir bases sólidas de um entendimento unificado em matéria principiológica de forma a tornar incontestável a necessidade de avaliação conjunta dos variados títulos dos quais a Constituição encontra a consolidação topográfica de seus dispositivos. O conjunto emblemático encartado no artigo 170, caput e seus respectivos incisos não figura como mero mecanismo de aformoseamento ou convicção constitucional da valorização da plataforma neoliberal que domina diversas nações do mundo.

As normas jurídicas constitucionais que carregam a economia brasileira subsistem justamente para a captação dos fins da própria ordem econômica constitucional. Logo, poder-se-ia vincular a valorização do trabalho humano pautado na livre iniciativa econômica como coroamento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º e incisos), apenas para listar uma das inúmeras hipóteses de harmonização dos princípios.

No enaltecimento de alguns dos aspectos polêmicos que circundam a Lei Geral da Copa e sua legislação correlata, torna-se inescapável não exercer semelhante crivo de avaliação, tampouco não relacionar nesta teia de princípios constitucionais de elevado quilate, uma esfera preferencial na qual preponderem segmentos alinhados à liberdade humana e sua dignidade, além do desenvolvimento social.

Há de se ter em conta que a manutenção de elevados índices de produtividade e crescimento econômico não podem ser mantidos ao demérito da defesa da concorrência com exceção a certas hipóteses às quais o monopólio do bem ou serviço é conquistado naturalmente pela competência do

⁹ SEM, Amartya Kumar. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 51.

agente econômico de utilizar de sua estrutura produtiva para aumentar seu potencial qualitativo. No caso da edição da Lei nº 12.350/2012 a polida desoneração tributária atenta em face do princípio constitucional da livre concorrência, legitimado pelo artigo 170, IV, da CF/88. A sugestão e preferência constitucional aqui delimitada implicam na vedação de abuso de poder econômico a um ou mais agentes num dado mercado relevante ora concebido como o imprescindível estabelecimento dos limites geográficos e relativos ao tipo de produto e posteriormente realizar a aferição de participação percentual do agente no mencionado mercado.

Para evitar o abuso do poder econômico como o que se experimenta a partir da análise da Lei nº 12.350/2010, as medidas concentracionistas preferenciais à FIFA deveriam igualmente ser ampliadas a todos os participantes da cadeia produtiva, não necessariamente vinculadas à construção ou reforma dos estádios, pois como se vê, a FIFA, suas empresas subsidiárias e as prestadoras de serviço, passam direta ou indiretamente por sua ingerência, sem ostentar instrumentos transparentes ou sujeitos a uma regulação concorrencial pelo Estado. O arremesso de políticas econômicas ao vento ou adstritas tão somente a um dubitável acréscimo ao desenvolvimento social é objeto de crítica como se percebe da lição de André Carvalho Nogueira: “Políticas concentracionistas, portanto, que não possuem uma ampla e séria justificação, nem sejam acompanhadas de mecanismo de controle que possam fiscalizar a efetiva redistribuição dos benefícios que se pretendia gerar, não podem ser aclamadas como constitucionais e, por isso, não podem afetar a interpretação e aplicação do direito concorrencial.”¹⁰

A desobediência ao fomento à livre concorrência transcende o plano exclusivamente jurídico cumulando conseqüências danosas ao mercado como se constata pela hábil e inteligente assertiva de Lafayette Josué Petter: “A concorrência perfeita corresponde ao modelo onde são muitos os vendedores e muitos os compradores e, isoladamente nenhum deles tem poder suficiente para dominar o mercado. Neste mercado ideal, os compradores estão cientes das opções que possuem e podem exercê-las livremente”.¹¹ Noutro prisma de análise em que o abuso do poder econômico se intensifica, mesmo que sob a chancela de norma infraconstitucional como a que desonera a FIFA e suas parceiras do recolhimento de diversos tributos, a consequência mostra-se diversa como ora relatado:

“À esta normalidade fática no ambiente concorrencial, que conduz ao preço justo, antepõe-se a abusividade decorrente de práticas anticoncorrenciais, ilícitas e ilegítimas. Todos saem perdendo: os consumidores, que não tem acesso aos melhores produtos, pois as circunstâncias concorrenciais não estarão, ao menos em sua totalidade presentes; os demais agentes econômicos, que a despeito de operarem em um mercado onde deva vigorar a livre iniciativa e a livre concorrência se vêem na contingência de enfrentar ou suportar dificuldades, barreiras, imposições e outras restrições decorrentes da falta de concorrência; perde o País, pois num regime de livre concorrência as empresas brasileiras

¹⁰ NOGUEIRA, André Carvalho. **Regulação do poder econômico...**, ob. cit. p. 239.

¹¹ PETER, Lafayette Josué. **Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal**. 2ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008 pp. 248-249.

estarão em condições de ter melhor atuação performática no mercado internacional, o que reconduz, de todo modo, ao princípio da soberania, no seu matriz econômico, tal como referenciado no inciso I, do artigo 170 da Constituição Federal.”¹²

Ademais, este abrandamento tributário concedido à FIFA e toda a sua estrutura empresarial de entidades a ela coligadas, perturba o princípio inerente à ordem econômica de salutar importância, traduzida pela serenidade da soberania nacional. Não se trata de perigo de confronto bélico ou impositivo de condicionantes de uma nação a outra, pois a soberania nacional economicamente equilibrada penetra no reforço e valorização dos “agentes econômicos nacionais”, instalados em território nacional e com elevada intenção de participar ativamente e de forma duradoura do processo de desenvolvimento. A moldura estampada pela Lei nº 12.350/2010, mormente nos artigos 17 a 21 expressa uma espécie de rompimento da soberania nacional e a capacidade dela emanada de concentrar uma autonomia decisória no plano econômico. Mesmo que conserve constitucionalmente intangível sua soberania nacional, o Estado brasileiro a mantém tão somente no domínio formal, pois em virtude de um setorizado crescimento e desenvolvimento econômico (construção e reforma de estádios de futebol) submeteu-se aos interesses de uma poderosa organização privada.

Consideradas as observações até o momento apresentadas, poder-se-ia ao menos constatar que nenhuma proposta concreta ou prudente de organização plausível dos interesses da FIFA e o propósito maior da atividade econômica brasileira foram concebidos de forma plácida e suave. Isto porque uma das características de todas as políticas econômicas é de procurar combater externalidades, sejam elas positivas ou negativas utilizando medidas que retratem a ideologia política predominante no país ou na arena global.

No instante em que a conversão de um fim ou objetivo de política econômica numa meta definida e examinada com a sagacidade produtiva e voltada ao crescimento, deixa de observar todas as variáveis externas como as exigências da FIFA, instabilidade econômica internacional, fenômenos climáticos dentre outros, a conseqüência é um contágio a todo o sistema jurídico e econômico de proteção às liberdades, como resta traçado na derradeira polêmica extraída da Lei Geral da Copa, sem prejuízo de outras que no processo de consolidação da norma em comento serão nomeadas. A redação do artigo 11, da Lei nº 12.663/2012 confere arrimo a uma lastimosa e prejudicial intervenção do Estado na economia, disparando um tiro certo à liberdade de iniciativa.

O caput do famigerado artigo transmite a conquista da plenitude protetiva que compele a União em parceria com os demais entes federativos na atividade assecuratória de exclusividade de divulgação de suas marcas, direitos de imagem, venda e consolidação de atividades promocionais. Como se sabe, o Brasil conta com um eficiente catálogo normativo que regula os direitos à propriedade industrial, punindo aqueles que resvalam ou promovem atos de contrafação a um produto já licenciado. Será que o

¹² Idem, pp. 252-253.

recrudescimento da ação fiscalizatória da Administração Pública pelo aumento do efetivo de fiscais, apoio da polícia militar dos Estados que recepcionarão partidas da Copa do Mundo, ou a formação de grupos de trabalho com envolvimento do Poder Judiciário e Poder Executivo, não seriam suficientes para tranquilizar e atender o pleito da FIFA? Parece que não.

Quis a entidade máxima do futebol mundial congruar suas exigências, ainda que para tanto tenha de alterar a dinâmica constitucional de garantias fundamentais. Exemplos cristalinos desta intervenção emergem dos parágrafos 1º e 2º, sendo o primeiro deles disseminador de uma zona de exclusão de 2 km (dois quilômetros), nos quais apenas as empresas subsidiárias ou autorizadas pela FIFA poderão comercializar seus produtos, ao redor dos locais de competição. Já o parágrafo 2º insere na discussão uma norma jurídica de eficácia limitada e pendente da adoção de mecanismo de razoabilidade para sua interpretação, dado que o texto versa sobre a delimitação das áreas de exclusividade relacionadas aos locais oficiais de competição não prejudicará as atividades dos estabelecimentos regularmente em funcionamento, desde que sem qualquer forma de associação aos eventos e observado o disposto no art. 170 da Constituição Federal.

O remate propiciado pela leitura do parágrafo 2º exhibe novamente a condução equivocada dos debates políticos desta lei, talvez devido à falta de coesão entre as lideranças políticas amplamente divulgadas pela mídia, ou talvez como a mais notória predileção pelo cálculo utilitarista como já propagado em etapa anterior do texto. Reconhecer a pertinência e o direito de funcionamento de estabelecimentos que se localizam dentro do ilógico perímetro arquitetado pela FIFA e articulado pela Lei nº 12.663/2012 multiplica o ambiente de insegurança instaurado pelo dispositivo legal, sobrepujando de forma peculiar a compreensão equilibrada da parte final do parágrafo 2º "... desde que sem qualquer forma de associação aos eventos e observado o disposto no art. 170 da Constituição Federal".

Nota-se com evidente veemência o anúncio estatal de que pretende com flexibilização principiológica do artigo 170 caput, no aspecto da livre iniciativa intervir na economia, marcadamente impregnada pela iniciativa privada, utilizando para robustecer sua ação da referência doutrinária propagada pelo eminente professor Eros Roberto Grau em brilhante análise da ordem econômica na Constituição de 1988:

"Pretende o capital reservar para sua exploração, como atividade econômica em sentido estrito, todas as matérias que possam ser imediata ou potencialmente, objeto de profícua especulação lucrativa... É a partir deste confronto – do estado em que tal confronto se encontrar, em determinado momento histórico – que se ampliarão ou reduzirão correspectivamente, os âmbitos das atividades econômicas em sentido estrito e dos serviços públicos. Evidentemente, a ampliação ou retração de um ou outro desses campos será função do poder de reivindicação, instrumentado por poder político de um ou outro, capital ou trabalho".¹³

¹³ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 147.

O alvitre, a ideologia ou a declaração de vontades impositivas grafadas num protocolo de intenções, como o que dera origem à Lei Geral da Copa, todos estes elementos podem à sua maneira interferir na maior ou menor potencialidade interventiva do Estado na economia, em conformidade com o cometimento doutrinário revelado acima. Para que o Estado não assuma uma cada vez mais freqüente postura absolutista em setores do mercado originariamente voltados à iniciativa privada, mais coerente seria não aproximar suas políticas econômicas ao sabor adaptativo da história humana exclusivamente, mas sim enxergar na Constituição Federal uma plataforma de interesses humanos nas mais variadas atividades (econômicas e empresariais inclusive) que não merecem permanecer ocultos ou subjugados ao sopro de interesses efêmeros.

A degeneração constitucional apurada da compreensão do parágrafo 2º do artigo 11 invoca uma contínua vigilância dos operadores do direito e dos consumidores de maneira geral a possíveis atos limitadores da concorrência perfeita, norteadora dos mercados economicamente equilibrados. Evitar a comercialização de bebidas, comidas, peça de vestuário ou quaisquer outros produtos que permitam associação com a entidade organizadora do evento Copa do Mundo, alude aos mais retrógrados regimes políticos de abuso e intolerância a agentes econômicos que exercem sua liberdade individual de produção, circulação e distribuição imaculada de riquezas. Assenhorando-se de argumentos plausíveis à irrefutável valorização do princípio da livre iniciativa André Carvalho Nogueira empreende uma significação deste princípio, atestando que este “se coloca como regra geral, significando que não somente os indivíduos têm permissão geral para realizarem atividades econômicas, como também a Constituição estabelece uma preferência geral a favor da atividade econômica privada, em detrimento da atividade econômica estatal.”¹⁴

Finalmente almejou-se de forma sóbria e equilibrada, discutir algumas políticas econômicas legitimadas por duas importantes normas jurídicas, uma delas considerada inclusive como o marco legal da realização da Copa do Mundo do Brasil. Apenas com o desenrolar do comportamento dos múltiplos agentes econômicos tendentes a desenvolver uma miríade de atividades econômicas nos mais diversos mercados relevantes é que poder-se-á apurar num horizonte próximo, a eficiência ou não do complexo legislativo editado. Contudo quando se propõe uma integração econômica de longo alcance e capaz de deixar um legado positivo de obras de infraestrutura, mobilidade urbana e pulverização de atividades no setor de serviços, qualquer descontrole no plano decisório da Administração Pública dificultará a elevação do coeficiente de capital e conseqüentemente a superação do subdesenvolvimento no Brasil, como principal meta deste milênio.

Referências Bibliográficas

¹⁴ NOGUEIRA, André Carvalho. **Regulação do poder econômico...**, ob. cit. , p. 221.

AGUILLAR, Fernando Herren. Direito Econômico: do Direito Nacional ao Direito Supranacional. 2.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

NOGUEIRA, André Carvalho. Regulação do poder econômico – a liberdade revisitada. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

PETTER, Lafayette Josué. Princípios constitucionais da ordem econômica: o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. 2ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

Relatório de gestão – I Balanço da Copa. Disponível em <http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/publicas/sobre-a-copa/biblioteca/balancoCopa2014.pdf>. Acesso em 04 de julho de 2012.

ROSS, Alf. Direito e justiça. Trad. Edson Bini. Bauru: Edipro, 2000.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito Concorrencial – As Estruturas. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SEM, Amartya Kumar. Sobre Ética e Economia. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEM, Amartya Kumar. Desigualdade reexaminada. Rio de Janeiro: Record, 2001.

ZANOTTA, Pedro; BRANCHER, Paulo. Desafios atuais da regulação Econômica e concorrência. São Paulo: Atlas., 2010.