



(CPI CBF/NIKE: TEXTOS E CONTEXTO III) JUSTIÇA DESPORTIVA

EMILE BOUDENS

Consultor Legislativo da Área XV
Educação, Desporto, Bens Culturais,
Diversões e Espetáculos Públicos

ESTUDO

FEVEREIRO/2002



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	3
INTRODUÇÃO	4
DIREITO DESPORTIVO: CONCEITO E ORIGEM	4
A AUTONOMIA DAS ENTIDADES DESPORTIVAS	6
O VÁCUO LEGAL	7
DESPORTO-NEGÓCIO	8
JUSTIÇA DESPORTIVA: FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL	9
NATUREZA DA JUSTIÇA DESPORTIVA	10
ORGANIZAÇÃO DA JUSTIÇA DESPORTIVA	11
MATÉRIAS INTERNA CORPORIS	12
DESAFIOS PARA O LEGISLADOR	12
NOTAS DE REFERÊNCIA	14
BIBLIOGRAFIA	15

© 2002 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

(CPI CBF/NIKE: TEXTOS E CONTEXTO III)

JUSTIÇA DESPORTIVA

EMILE BOUDENS

APRESENTAÇÃO

Consta de resposta a uma consulta formulada pela Secretaria-Geral da Mesa, relativa à criação de Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar a regularidade do contrato de patrocínio entre a CBF e a Nike¹, que os poderes de investigação das comissões parlamentares de inquérito podem ser usadas com três finalidades básicas, entre as quais a de fornecer aos parlamentares informações essenciais à elaboração das leis e a de supervisionar o trabalho das entidades governamentais. Segundo o texto, *“Entre nós, das vinte e sete comissões parlamentares de inquérito instauradas na Câmara dois Deputados a partir de 1991, isto é, após a promulgação da nova Constituição, verifica-se que dezesseis tiveram por escopo principal a proposição de leis e onze objetivaram a fiscalização de órgãos ou entidades públicas”*.

No mesmo documento, a investigação realizada com a finalidade de instrumentalizar os parlamentares para o exercício responsável do dever de legislar é assim justificada: *“Não há como olvidar que o exercício da função legislativa pressupõe a existência de um opinião bem informada por parte dos parlamentares, a fim de que tenham subsídios fáticos suficientes para a tomada de decisões. (...) Um órgão legislativo jamais poderá legislar de modo criterioso e eficiente se não dispuser de informações corretas sobre as condições que a lei pretende atingir ou modificar”*².

A série de estudos “CPI CBF/NIKE: TEXTOS E CONTEXTO” foi produzida com este objetivo: instrumentalizar o parlamentar, membro da CPI CBF/NIKE, para a proposição de alterações na Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, que institui normas gerais sobre desportos, a fim de que o País disponha de uma legislação capaz de, por exemplo, evitar que a autonomia das entidades dirigentes e associações se torne um fim em si mesma, a Justiça Desportiva seja manipulada pelas entidades de administração do desporto das quais, financeira e administrativamente, depende, que os normas desportivas e regras de campeonato sejam ditadas pelo mercado ou, ainda, que o desporto seja gerenciado segundo critérios predominantemente político-eleitorais.

INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição Federal, a Justiça Desportiva deve ser regulada em lei. É, pois de tema que merece a melhor das atenções do Poder Legislativo.

A Justiça Desportiva tem por pressuposto o Direito Desportivo. De fato, explica De Plácido e Silva, a justiça, prática do justo, é a razão de ser do próprio Direito, “*pois que por ela se reconhece a legitimidade dos direitos e se estabelece o império da própria lei*”. Neste sentido, a justiça é o direito realizado.

Em sentido restrito, o vocábulo justiça é empregado na equivalência de organização judiciária, indicando, assim, segundo aquele autor, o aparelhamento político-administrativo destinado à aplicação do Direito nos casos concretos, a fim de fazer justiça. Daí a idéia de que estudo sobre a Justiça Desportiva só será produtivo se for introduzido por uma visão mesmo que panorâmica do Direito Desportivo.

Note-se, de passagem, que, para especialistas como Macedo (1995), “*os §§ 1º e 2º do art. 217 da Constituição Federal não têm similar no Direito Internacional*” e que, para um jurista do porte de Álvaro Mello Filho, “*do ponto de vista do ordenamento jurídico nacional e internacional, os problemas desportivos hão de buscar soluções práticas*”. Daí, no mínimo, a desconfiança que deve orientar a busca de supostos modelos ideais de Justiça Desportiva, que possam ser adaptados à realidade brasileira.

Não há registro de críticas contundentes ao modelo de Justiça Desportiva brasileira em si ou aos nossos Códigos Desportivos como tais. A crítica mais persistente e onipresente se refere à insistência com que os dirigentes de federações e confederações, quais autênticos “coronéis”, estão sempre tentando influir nos processos, colocando em risco a isenção e a independência técnica das Comissões Disciplinares e dos Tribunais. O problema é de homens, não de modelos ou estruturas³.

DIREITO DESPORTIVO: CONCEITO E ORIGEM

Entende-se por Direito o complexo orgânico cujo conteúdo é constituído pela soma de preceitos, regras e leis, com as respectivas sanções, que regem as relações individuais e coletivas. O fim do Direito é a manutenção da harmonia dos interesses gerais e a implantação da ordem jurídica. Direito Desportivo, então, pode ser definido como o conjunto das normas reguladoras da atividade desportiva, referentes a sua prática, organização e administração, cabendo à Justiça Desportiva regular, com igualdade, os direitos desportivos e dirimir conflitos de interesse surgidos nas relações desportivas.

Vargas (1995) assim define: “*O Direito Desportivo é o conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos, sistematizados através dos tempos, que têm por objetivo final disciplinar a prática e a vivência dos desportos em suas diversas modalidades. Embora não apresente especialidade de princípios gerais, o Direito Desportivo constitui uma unidade sistemática, uma independência e uma autonomia capazes de ombrear com todos os demais ramos do Direito, sem neles perder a sua especificidade*”.

Nilton Carlos de Almeida Coutinho (2000) ensina que:

- O desporto constitui-se numa realidade sociológica, um fenômeno social. Como todo fenômeno social, projeta-se no domínio jurídico, razão pela qual não há como o Direito ignorá-lo;

- O Direito Desportivo é o conjunto de normas escritas e consuetudinárias que regulam a organização e a prática dos esportes em geral quanto às questões jurídicas perante a existência do esporte como fenômeno da vida social;

- No atual estágio de seu desenvolvimento, o Direito Desportivo funciona como um núcleo aglutinador de normas esparsas (regulamentos, estatutos e regimentos), muitas vezes extraídas de diferentes códigos, leis e ramos do Direito;

- É de fundamental importância que se promova o crescimento e desenvolvimento dessa área do Direito, pois somente através de profissionais especializados teremos julgamentos verdadeiramente justos, como a sociedade deseja (Coutinho, 2000).

O desporto moderno, tal como o conhecemos hoje, nasceu na Inglaterra, em decorrência da sistematização de certos jogos populares e sua introdução nas escolas públicas, numa época em que a disciplina e o respeito às regras do jogo eram fatores determinantes da educação total do homem. Assim, pode-se dizer que o desporto institucionalizado, com regras bem definidas, é a matriz moderna do que poderíamos chamar de Direito Desportivo (Vargas, 1995). Com a progressiva unificação, codificação e universalização das regras de jogo, tornou-se possível a realização de competições nacionais e internacionais nas diversas modalidades desportivas, como, por exemplo, futebol, esgrima, ciclismo, tênis e luta-livre.

A institucionalização do desporto e a universalização das regras de jogo e dos regulamentos não aconteceram por força de alguma iniciativa ou intervenção do poder público. Pessoas e grupos de pessoas é que se organizaram em estruturas que assegurassem a observância das regras de jogo, a disciplina desportiva e o auto-controle, sob a égide do *fair-play*, do cavalheirismo, da valorização do convívio social. Tratava-se - como ainda se trata - de estruturas hierárquicas, verticalizadas, em cujo topo figuram as entidades internacionalmente reconhecidas em cada modalidade desportiva (FIFA, FIA, FIVB, etc), que são associações de confederações continentais e nacionais (Conmebol, CBF, por exemplo). Estas, por sua vez, são associações de federações estaduais (ou regionais), às quais estão associados os clubes em que a respectiva modalidade desportiva é praticada.

Na verdade, a interferência do Estado na prática e na administração do desporto organizado e institucionalizado nunca foi motivada por razões ético-desportivas ou humanitárias, mas, sim, porque as autoridades de plantão achavam que essa interferência era necessária para assegurar a prática disciplinada do desporto, a qual, por sua vez, interessava à formação espiritual e física da juventude; ou, então, intentavam tornar os desportos uma alta expressão da cultura e da energia nacionais, privilegiando, conseqüentemente a prática do desporto de alto rendimento, a preparação de equipes olímpicas, etc; ou, ainda, tentando tapar o sol com a peneira, usavam o incentivo oficial à prática do desporto como solução para problemas sociais causados por má distribuição de renda, má qualidade de vida nas cidades, etc.

No caso do Brasil, a estrutura institucionalizada do desporto foi oficializada em 1941, quando o Decreto-lei nº 3.199 determinou que cada confederação adotasse o código de regras desportivas da entidade nacional a que estivesse filiada e o fizesse observar rigorosamente pelas entidades nacionais que lhe estivessem direta ou indiretamente vinculadas. Assim como o de entidades similares, o estatuto da Confederação Brasileira de Volley-ball, por exemplo, estabelece que “a CBV poderá suspender ou desfiliar qualquer filiada que infrinja ou tolere que sejam infringidos os estatutos da FIVB (Federação Internacional de Voleibol), do COB (Comitê Olímpico Brasileiro) e da própria CBV e demais normas vigentes aprovadas pela FIVB e pela CBV”.

Outra característica da estrutura do desporto é que as entidades internacionais reconhecem apenas uma única entidade nacional de administração do desporto (confederação) por país, da mesma forma que o COB somente admite a filiação ou vinculação de uma única entidade de direção nacional

em cada modalidade desportiva (uma de esportes aquáticos, uma de basquetebol, uma de triatlo, etc). Isto significa que qualquer outra entidade nacional que for constituída não participará de campeonatos “oficiais” e não poderá competir com entidade filiada ou vinculada à FIFA, ao COB e similares.

Nos termos da lei do desporto vigente (Lei nº 9.615, de 1998), “*a prática desportiva formal é regulada por normas nacionais e internacionais e pelas regras de prática desportiva de cada modalidade aceitas pelas respectivas entidades nacionais de administração do desporto*” (art. 1º, § 1º). Cada entidade nacional, assim como as entidades a ela filiadas, tem seu estatuto, tem seus regulamentos, tem seus códigos disciplinares. Já por isso, o Direito Desportivo é um Direito *sui generis*.

A AUTONOMIA DAS ENTIDADES DESPORTIVAS

Nossa primeira lei orgânica do desporto foi dada à luz à época do regime conhecido como Estado Novo, que se notabilizou pelo paternalismo nas relações entre o poder público e a sociedade e, conseqüentemente, pelo emprego alternado da força e da captação, como instrumentos de manutenção da harmonia social e da ordem pública. O Decreto-lei nº 3.199, de 1941, já referido, prescrevia que toda matéria relativa à organização desportiva do país fosse regulada por lei federal (art. 46) e que cada confederação não só adotasse o código de regras desportivas da entidade internacional a que estivesse filiada, mas também o fizesse respeitar pelas entidades nacionais que lhe estivessem direta ou indiretamente vinculadas (art. 43).

O Decreto-lei inaugurou também a fase autoritária e paternalista da legislação desportiva, obrigando as entidades desportivas a se organizarem em confederações, federações, ligas e associações, sob a alta superintendência do Conselho Nacional dos Desportos e instituindo “*medidas de proteção dos desportos*” (subvenções e isenções de tributos e taxas). Pouco mais de trinta anos depois, em pleno regime militar, foi substituído pela Lei nº 6.251, de 8 de outubro de 1975.

Pela Lei nº 6.251/75, a organização do desporto (definido como atividade predominantemente física, com finalidade competitiva, exercitada segundo regras pré-estabelecidas) no País continuou a obedecer ao disposto na lei e sua regulamentação, bem como nas resoluções do Conselho Nacional de Desportos. É por isso que Vargas (1995) pôde escrever que “*podemos definir que a história do Direito Desportivo no Brasil é a história da intervenção do Estado, visando transformar o desporto num instrumento de pressão e manipulação ideológica*”. Não é por acaso que o primeiro (e único) Plano Nacional de Educação Física e Desportos veio a lume em 1976.

Com relação ao Decreto nº 80.288, que regulamentava a Lei nº 6.251/75, cumpre observar que os clubes conseguiram nele introduzir um dispositivo pelo qual, nas associações desportivas com mais de duzentos sócios maiores de dezoito anos, os sócios pudessem manifestar-se coletivamente por meio de conselhos deliberativos, constituídos de membros eleitos (1/3, pelo menos) e membros “natos” (2/3, no máximo, indicados de acordo com o que prescrevia a esse respeito o estatuto). Para a assembléia geral sobrou o poder de eleger (?) os membros do conselho deliberativo e de decidir quanto à extinção ou fusão da entidade. Está aí a razão principal por que, em muitos clubes, o mesmo grupo, não raro uma família, consegue perpetuar-se no poder. Mandam os conselhos deliberativos, não as assembléias gerais.

Com a Constituição Federal de 1988, passaram a ser reconhecidas as práticas desportivas formais e não formais (art. 217, *caput*), o desporto educacional (art. 217, II), o desporto de alto rendimento (*idem*) e o lazer, este “como forma de promoção social” (art. 217, § 3º). Proclamou-se,

também, que as entidades desportivas dirigentes e associações eram competentes para definir sua estrutura interna, sua organização e seu funcionamento. Na prática, a Constituição Federal de 1988 tornou obsoleta toda a legislação desportiva em vigor, ou seja, a Lei nº 6.251, de 08.10.75, o Decreto nº 80.228, de 25.08.77, que a regulamenta, a Lei nº 6.354 (Lei do Passe), de 2.09.76, e grande parte das resoluções do Conselho Nacional de Desporto.

Álvaro Mello Filho chama a autonomia das entidades desportivas de pedra de toque, chave de abóbada e espinha dorsal do atual ordenamento jurídico-constitucional-desportivo brasileiro. Não há dúvida de que sua proclamação rompeu com uma relativamente longa tradição de institucionalização do desporto sob tutela estatal e amarrada em políticas paternalistas que tratavam as entidades desportivas como meras executoras das ordens governamentais e se traduziam em isenções fiscais e subvenções, além de numa vasta rede de controles burocráticos.

O exercício da autonomia quanto à organização e ao funcionamento do Comitê Olímpico Brasileiro, do Comitê Paraolímpico Brasileiro e das entidades de administração do desporto, como a Confederação Brasileira de Futebol, é que confere a essas entidades a competência para manter a ordem desportiva, ou seja, para impor o respeito às normas desportivas (estatuto, regulamento de campeonato, dispositivos legais, etc). Com esse objetivo, são colocadas à disposição das entidades algumas apenações de caráter administrativo: advertência, censura escrita, multa, suspensão, desfiliação.

Observe-se, finalmente, que nossos clubes (a não ser que se trate de pedir facilidades tributárias ou o perdão dos débitos fiscais e para-fiscais!), proclamam alto e bom som sua autonomia com relação ao poder público, mas, em contrapartida, nunca reclamam da mão-de-ferro com que são governados por entidades burocráticas⁴ como federações e confederações, aí incluídas a CBF e a Fifa, que têm horror do pensamento divergente e os mantém subordinados graças ao poder que têm de excluí-los de campeonatos, puni-los com desfiliação, etc. Aliás, não é muito diferente a maneira de agir dos clubes com relação a seus atletas.

O VÁCUO LEGAL

Manuel Gomes Tubino (1997) já registrou que *“com a revogação fática da legislação desportiva, através da promulgação da Constituição de 1988, ficou um vazio na ordem jurídica esportiva nacional, o que, de certa forma, favoreceu o fortalecimento das estruturas arcaicas e os interesses dos senhores feudais do esporte brasileiro”*. Para Tubino, estes pseudo-esportistas passaram a referenciar-se unicamente na estrutura vertical das entidades internacionais. *“Desse modo, com o CND completamente desaquecido e em fase terminal, estes verdadeiros ‘coronéis’ do esporte nacional, na maioria investidos como dirigentes de federações e confederações, principalmente no futebol, passaram a fazer regras próprias, deixando reduzidas oportunidades de contestação, justamente pelo aval que recebiam das entidades internacionais”*.

Observação de idêntico teor encontra-se em outros autores: *“Constituindo-se numa autêntica medula espinhal do esporte, a autonomia desportiva, desde o advento da Carta Federal de 1988, tem gerado muitas contendas judiciais e controvérsias extrajudiciais, além de enfoques emocionais e distorcidos, conquanto inúmeras mutações estatutárias e procedimentos eleitorais foram concretizados com amparo nesta concepção constitucional (art. 217, I), deixando ‘a latere’ os arts. 17, 19 e 20 da então vigente Lei nº 6.251/75, exatamente quando faltava um quadro legal-normativo adequado e ajustado aos princípios desportivos do Texto Maior, pois a nova lei de normas gerais ainda estava em projeto”* (Mello Filho, 1995).

Na Exposição de Motivos que acompanhou o PL nº 3.633, de 1997, o Ministro Pelé assim ponderava: *“Sob o pálio das normas vigentes, todavia, não foram extirpados os principais vícios que têm embarçado o desenvolvimento desportivo brasileiro. Subsistem a desorganização, o amadorismo, a falta de transparência, o desprezo à condição do atleta. Fatos que têm, causado profundo descrédito em relação à organização da prática desportiva no País. Essa situação foi produzida, principalmente, pela má interpretação do art. 217 da Constituição Federal, que garantiu autonomia às entidades de prática e de administração do desporto. O referido dispositivo constitucional tem sido interpretado de forma equivocada por essas entidades, gerando a idéia de uma liberdade irrestrita e causando danos irreparáveis ao prestígio e à credibilidade do esporte brasileiro”*.

O fato é que, em que pese ao princípio da autonomia e, conseqüentemente, à revogação automática de uma legislação desportiva autoritária e paternalista, as entidades desportivas mantiveram as tradicionais estruturas desportivas, mesmo que, com apoio na televisão, o espetáculo desportivo vinha se transformando rapidamente numa atividade econômica, numa indústria de entretenimento, onde a competição é apenas um pretexto para a obtenção de resultados financeiros e onde as “normas gerais sobre desportos” são ditadas mais pelo mercado do que pelas entidades desportivas ou pelo poder público.

DESPORTO-NEGÓCIO

O regime de livre iniciativa, conjugado à crescente mercantilização do desporto de competição, fez com que viessem à tona alguns aspectos negativos do associacionismo, principalmente com relação à prática da modalidade profissional.

De fato, para ser financeiramente viável, o desporto-espetáculo ou de alto rendimento requer o desenvolvimento de atividades de natureza empresarial. Muito embora a maioria dos dirigentes desportivos discorde, na era da qualidade total, da globalização e da competitividade, a prática do desporto profissional está se tornando complexa e arriscada demais para poder depender apenas da intuição, da boa vontade, da paixão, do “amor ao clube”, do desprendimento dos dirigentes tradicionais. Donde as tentativas de libertar as associações desportivas do paternalismo, que seria a principal característica da administração dos dirigentes de clube tradicionais, comumente chamados cartolas.

O cartolismo é hoje considerado um fator de atraso, na medida em que se tornou sinônimo de amadorismo gerencial, luta por poder político a qualquer preço, desconforto e insegurança nos estádios, rombos financeiros nas contas dos clubes, evasão fiscal, acumulação de débitos junto à Receita Federal e à Previdência Social, falta de clareza na negociação de contratos de transmissão de imagens e de cessão de atletas, transferência do poder de decisão das assembleias-gerais para os conselhos deliberativos, calendários de campeonato mal organizados⁵. O cartolismo seria a principal causa da resistência aos contratos de parceria por parte de bancos de investimento, empresas de marketing desportivo e agências de intermediação de mão-de-obra desportiva, potencialmente interessados em investir ou fazer investir no mercado desportivo e, por conseqüência, em tornar os clubes financeiramente rentáveis.

A propósito, o problema da falta de uma administração “profissional” não é exclusivo dos clubes de futebol, mas existe em outras entidades privadas prestadoras de serviço de interesse coletivo, como instituições privadas de ensino, hospitais, entidades filantrópicas e organizações não-governamentais. Por isso mesmo, não será resolvido apenas por meio de um novo conjunto de “normas gerais sobre desporto”, muito menos com a transformação de entidades desportivas em sociedades

comerciais⁶. A luta deverá ser travada em duas frentes: a da busca de interações positivas entre o Estado e as entidades desportiva em todos os níveis e a da implosão da estrutura do desporto, que acontecerá no momento em que as assembleias-gerais decidirem tomar o poder das diretorias e dos conselhos deliberativos e implantarem modelos de gestão democráticos, participativos, cidadãos.

JUSTIÇA DESPORTIVA: FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL

É consensual o entendimento de que, em princípio, a Justiça comum não é a instância indicada para lidar com litígios de natureza desportiva. Via de regra não só lhe faltam conhecimentos especializados, como também usa de rituais e processos totalmente impróprios à solução de conflitos e divergências que podem surgir entre entidades desportivas, entre atletas e entre atletas e clubes, no âmbito da disciplina desportiva e dos regulamentos das competições.

Segundo Macedo (1995), a lei comum fica fora do recinto desportivo enquanto o desporto se cumprir de acordo com as suas próprias regras e apenas tem obrigação de intervir se o desporto degenerar em atos prejudiciais ao bem-estar moral e material dos cidadãos e, conseqüentemente, houver necessidade de defender o livre exercício do desporto.

O Estatuto da Fifa determina que as confederações, federações, clubes e atletas a ela direta ou indiretamente filiados não podem levar diante de um tribunal de Justiça comum os litígios com ela própria, Fifa, com outras entidades desportivas ou membros de clubes, devendo assumir o compromisso, sob pena de desfiliação, de submeter cada um desses litígios a um tribunal arbitral escolhido de comum acordo.

A fim de evitar uma colisão direta com o princípio da ubiquidade da Justiça (“*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito*”), assegurado (art. 5º, XXXV), a Constituição Federal estabelece a seguinte fórmula conciliatória:

- o Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei (§ 1º);
- a justiça desportiva tem o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final (§ 2º).

Já a Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, com as alterações da Lei nº 9.981, de 14 de julho de 2000, dispõe que:

- cabe às entidades nacionais de administração do desporto (= Comitê Olímpico Brasileiro, Comitê Paraolímpico Brasileiro e confederações) decidir as questões relativas ao cumprimento das normas e regras de prática desportiva (art. 47);
- para manter a ordem desportiva e o respeito aos atos emanados de seus poderes internos, essas entidades podem aplicar as sanções previstas na própria Lei (art. 48, *caput*);
- a organização, o funcionamento e as atribuições da justiça desportiva, limitados ao processo e ao julgamento das infrações disciplinares e às competições desportivas, devem ser definidos em códigos desportivos (art. 50, *caput*);
- são órgãos de Justiça Desportiva o Superior Tribunal de Justiça Desportiva (funciona junto às confederações, para julgamento envolvendo competições interestaduais e nacionais), os Tribunais de Justiça Desportiva (funcionam junto às federações) e as Comissões Disciplinares (para aplicar sanções em procedimento sumário) (arts. 52 e 53);

- os órgãos integrantes da Justiça Desportiva são (tecnicamente!) autônomos e independentes das entidades de administração do desporto de cada sistema (art. 52, *caput*), mas que cabe às mesmas entidades promover o custeio de seu funcionamento (art. 50, § 4º);

- “o disposto nesta Lei sobre justiça desportiva não se aplica ao Comitê Olímpico Brasileiro e ao Comitê Paraolímpico Brasileiro” (art. 51).

NATUREZA DA JUSTIÇA DESPORTIVA

Para Sebastião José Roque (1991), “a Justiça Desportiva é um sistema de julgamento que caminha de forma paralela à jurisdição normal: objetiva dirimir as lides surgidas no campo desportivo. Mais precisamente, envolve pessoas físicas e jurídicas registradas nas federações esportivas e atos praticados nas competições esportivas promovidas pelas federações. Não atinge atos que não sejam praticados em decorrência de atividades desportivas promovidas pelas entidades reguladoras do esporte nacional, ou internacional, a que estiver filiada a respectiva federação esportiva”.

Segundo o autor, que define lides tipicamente desportivas como “controvérsias que, por sua natureza e pelas circunstâncias em que soem acontecer, não extrapolam os limites e o terreno da competição desportiva *tout court*, sendo, por isso, desejável que venham a ser dirimidas interna corporis, pelos próprios órgãos da Justiça Desportiva”⁷, “não pertencem, ainda, ao âmbito da Justiça Desportiva, atos praticados em atividade esportiva não oficial ou não oficializada (jogos de campeonato ou amistosos), ou seja, não promovidas pela respectiva federação” (é o caso de um atleta que participa de uma ‘pelada’ com amigos seus). Assim, o campo de ação da Justiça Desportiva é limitado a:

- a) infrações disciplinares praticados por atletas nas competições esportivas promovidas pela respectiva federação;
- b) litígios entre atletas e as associações esportivas de que fazem parte;
- c) litígios entre as associações esportivas ou entre elas e entidades dirigentes ou entre estas e o atleta a elas vinculado.

Obviamente, em tese, há tantas “Justiças Desportivas” quantas são as entidades nacionais de administração do desporto: existe a Justiça Desportiva da Confederação Brasileira de Atletismo, a Justiça Desportiva da Confederação Brasileira de Tiro-ao-pombo, a Justiça Desportiva da Confederação Brasileiro de Futebol, etc.

A Justiça Desportiva é acionada com base na análise das súmulas, definidas como relatórios dos árbitros sobre o andamento do jogo ou da competição, Constatada a ocorrência de infrações disciplinares (invasão de campo, participação de atleta sem condição de jogo, jogada perigosa, agressão ao árbitro, por exemplo) ou de punições (suspensão, expulsão, por ex.), cabe ao procurador (promotor) oferecer denúncia. A partir daí, a Justiça Desportiva tem o prazo máximo de sessenta dias para proferir decisão final. Nas palavras de Luiz Zveiter, “o princípio que norteia a Justiça Desportiva é o da celeridade do processamento das matérias. Em função da rapidez com que se desenvolvem as competições, os processos a ela relativos devem ter pronta solução, sob pena de tornarem-se inúteis”.

ORGANIZAÇÃO DA JUSTIÇA DESPORTIVA

Por força do art. 50 da Lei nº 9.615/98, a organização, o funcionamento e as atribuições da Justiça Desportiva, limitadas ao processo e julgamento das infrações disciplinares e às competições desportivas, devem ser definidas em Códigos de Justiça Desportiva. O art. 91 da mesma lei prevê a edição de Códigos para os desportos profissionais e Códigos para os desportos não-profissionais, preceito esse que até hoje não foi cumprido.

Em tese, deve haver um código para cada modalidade desportiva. Assim, um Código do Futebol Profissional, um Código do Futebol Não-profissional, um Código da Peteca Profissional, um Código da Peteca Não-profissional, e assim por diante. Nada disso existe hoje, até porque, ao preceituar a elaboração de novos códigos de Justiça Desportiva, o legislador esqueceu-se de esclarecer a quem compete elaborá-los. O que hoje temos são dois códigos: o Código Brasileiro Disciplinar do Futebol, usado, evidentemente, para processar e julgar os litígios futebolísticos, e o Código Brasileiro de Justiça e Disciplina Desportivas, que é usado nas demais modalidades desportivas (excetuados o turfe, o automobilismo, o golfe e o boxe).

No regime da lei anterior, cabia às entidades federais de administração do desporto propor os Códigos; a Lei Pelé é omissa quanto ao este ponto: apenas diz que cabe ao Conselho de Desenvolvimento do Desporto Brasileiro aprová-los⁸. Enquanto não ficar esclarecido a quem cabe a iniciativa de elaboração de novos Códigos Desportivos, teremos de conviver com o Código Brasileiro Disciplinar de Futebol e o Código Brasileiro de Disciplina Desportiva. O PL 3.343, de 2000, procura sanar o erro histórico, mas, em termos de tramitação, não consegue sair do lugar.

Pela Lei nº 9.615/98, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 9.981/00, são órgãos da Justiça Desportiva o Superior Tribunal de Justiça Desportiva, funcionando junto às confederações (entidades nacionais de administração do desporto), os Tribunais de Justiça Desportiva, que funcionam junto às federações (entidades regionais ou estaduais de administração do desporto) e as Comissões Disciplinares, que aplicam sanções em procedimento sumário e funcionam junto aos tribunais, muito embora a estes não podem pertencer seus membros.

A composição dos órgãos da Justiça Desportiva e a duração de seus mandatos são fixadas por lei (a lei que institui normas gerais sobre desportos). É proibido dirigente de confederação, federação ou clube ocupar algum cargo em órgão da Justiça Desportiva. Os auditores (juízes) são indicados pela federação/confederação (2), pelos clubes da divisão principal (2), pela OAB (2), pelos atletas (2) e pelos árbitros (1). Os membros das Comissões Disciplinares são indicados pelos Tribunais.

Os Códigos em vigor parecem atender as necessidades dos atletas e das entidades desportivas, pois nunca se ouve a seu respeito qualquer reclamação. Apenas para que se tenha uma idéia, o Código Brasileiro Disciplinar do Futebol se compõe de 347 artigos. No Livro Primeiro, trata da Justiça Desportiva (organização, jurisdições, competências, processos, recursos, etc); no Livro Segundo, trata das medidas disciplinares, das infrações contra atletas, clubes e a moral desportiva, das infrações relativas à competição e das infrações contra a moral desportiva (falsidade, corrupção, concussão e prevaricação).

Desnecessário ressaltar que as penas aplicadas pela Justiça Desportiva são de natureza administrativa: advertência, eliminação, multa, perda de campo, interdição de praça desportiva, etc.

MATÉRIAS INTERNA CORPORIS

A Constituição Federal reconhece que as entidades desportivas dirigentes e associações são autônomas quanto a sua organização e seu funcionamento. Além disso, pelo art. 5 da Constituição Federal, incisos°, XVII, XVIII, XIX e XX respectivamente, a) é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; b) a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independe de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; c) as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado; d) ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado.

Há dois tipos de assuntos *interna corporis*: 1) a organização e o funcionamento da entidade desportiva enquanto pessoa jurídica de direito privado, associação ou sociedade civil, constituída nos termos do Código Civil; 2) a ordem e a disciplina desportivas.

A organização interna de qualquer associação consta do estatuto: Estatuto da Confederação Brasileira de Futebol, o Estatuto da Federação Sergipana de Ciclismo, o Estatuto do Clube de Regatas Flamengo, o Estatuto do Comitê Olímpico Brasileiro, etc. Estatutos são registrados nos Registros Cíveis de Pessoas Jurídicas. Pelo Código Civil. Contudo, obviamente, autonomia não é sinônimo nem de anarquia, nem de soberania, nem de independência.

Em princípio, a elaboração, a interpretação e a alteração de um estatuto são da competência da assembléia geral, poder máximo da entidade, constituída das pessoas físicas ou jurídicas filiadas. Na prática, de 1941 até o advento da Lei Zico (Lei nº 8.672/93), a intervenção do Estado na organização das entidades desportivas foi a regra, cabendo ao Conselho Nacional dos Desportos regular nos mínimos detalhes não só a organização e o funcionamento das entidades desportivas como também a própria prática desportiva formal.

Quanto ao segundo tipo de assuntos *interna corporis*, as entidades nacionais de administração do desporto têm, no âmbito de suas atribuições, competência para decidir as questões relativas ao cumprimento das normas e regras de prática desportiva (art. 47), podendo aplicar sanções com o objetivo de manter a ordem desportiva e o respeito aos atos emanados de seus poderes internos.

Os Tribunais de Justiça Desportiva são tecnicamente autônomas e independentes das confederações e federações (art. 52). Na prática, por delas dependerem financeira e administrativamente, os tribunais costumam sofrer grande pressão dos dirigentes dessas entidades.

DESAFIOS PARA O LEGISLADOR

1º - A Constituição Federal veda ao poder público a interferência e a intervenção na organização das sociedades desportivas. Por outro lado, direta ou indiretamente, as sociedades desportivas devem estrita obediência à todo-poderosa Fifa, que não admite que suas decisões sejam questionadas por quem quer que seja. O próprio estatuto da Fifa determina que atletas, clubes, federações e confederações devem resolver suas pendências no âmbito da Justiça Desportiva, vedando-lhes, sob pena de desfiliação, o recurso à Justiça Comum.

O que se pode fazer, em termos de legislação, para conciliar o princípio da autonomia das entidades desportivas e o poder de fogo da Fifa com o desejo e a necessidade de controles sociais e governamentais destinados a manter entidades como a CBF nos limites da ética, da legalidade e do interesse público?

2º - Pelo art. 4º, § 2º, da Lei Pelé, a organização desportiva no País, fundada na liberdade de associação, integra o patrimônio cultural brasileiro e é considerada de elevado interesse social. Por ser a questão desportiva de índole difuso e, portanto, apta a ser cautelada pelo Ministério Público, pode-se exigir que as competições desportivas sejam praticadas dentro da mais estrita legalidade e igualdade entre os participantes. Em outras palavras, é objetivo da Constituição proteger o ordenamento jurídico em todas as áreas, não estando fora desta proteção o setor desportivo com seus regulamentos de campeonato e regras de jogo. É, pois, legítima a ação civil pública para a proteção do desporto enquanto patrimônio público e social.

Como conseguir que as entidades desportivas cumpram suas obrigações éticas e sociais com a sociedade e que a administração do desporto seja exercida como se pública fosse, com perfeita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, caput)?

3º - Atletas e entidades desportivas direta ou indiretamente filiados à Fifa não estão autorizados a levar diante dos tribunais ordinários os litígios com a Fifa ou com outras associações nacionais, clubes ou membros de clubes, comprometendo-se a submeter cada um destes litígios a um tribunal arbitral nomeado de comum acordo. A Fifa, sob pena de desfiliação, obriga as entidades desportivas a incluírem em seus estatutos dispositivo pelo qual renunciam ao direito constitucionalmente assegurado de que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Como estabelecer normas gerais sobre desportos que não desrespeitem os seguintes princípios e garantias constitucionais, dentre outros: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição; Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer; É plena a liberdade de associação para fins lícitos; Ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado?

4º - Foi vetado o dispositivo que excluía dos Códigos de Justiça Desportiva as matérias de ordem trabalhista (e penal). Em contrapartida, a Resolução de Diretoria nº 03/96, da CBF, extinguiu as Juntas Trabalhistas Desportivas que vinham funcionando junto ao Superior Tribunal de Justiça Desportiva e determinou que os litígios trabalhistas entre atletas e clubes fossem submetidos à Justiça Comum.

Que fazer para que os litígios trabalhistas entre atletas e clubes voltem a ser efetivamente submetidos à Justiça Desportiva (sempre com observância do disposto nos §§ 1º e 2º do art. 217 da Constituição Federal)?

5º - A Justiça Desportiva é competente para tratar de matérias de Direito Penal comum (ver o veto apostado à nova redação dada pela Lei nº 9.981/2000 ao art. 50 da Lei nº 9.615/98). De fato, a exemplo do Código Penal, os Códigos Desportivos em vigor tratam das Infrações contra a moral desportiva (falsidades, corrupção, concussão e prevaricação). E o art. 35, III, da Lei Pelé, considera dever do atleta “*exercitar a atividade profissional de acordo com as regras da respectiva modalidade e as normas que regem a disciplina e a ética desportivas*”.

Em trabalho apresentado na 1ª Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto, recentemente promovida pela CECD/CD, o Dr. Alberto Puga questionou: “Qual (ais) a(s) justificativa(s) ontológica(s) desses tipos infracionais com os tipos criminais do Código Penal? Apenas, porque são consumados no âmbito do desporto? Portanto, de reprimenda atenuada?”

Para animar a discussão sobre esta questão, convém, ainda, ouvir Del Nero⁹: *“Sobre o capítulo de corrupção vale sempre ressaltar que o Código Penal Brasileiro não tipifica a corrupção praticada no esporte; portanto, os únicos tribunais competentes para julgar esse tipo de infração disciplinar são os tribunais esportivos”. E, contraditando, Luiz Zveiter, na mesma obra: “É lógico que cada um tem uma capitulação diferente, o suborno daquele que exerce um múnus público é apenado de uma forma, o suborno daquele que não exerce é outra, mas eu acho que suborno é suborno e tem previsão no Código Penal, para que seja coibido, e até no Código de Defesa do Consumidor. A corrupção, seja ativa, seja passiva, é um crime”.*

6º - Entre os Deputados é generalizada a idéia de que é preciso criar algum mecanismo de controle sobre as atividades das associações desportivas (confederações, federações, clubes). A opinião pública, parece, concorda. Neste caso, a primeira providência a ser tomada é apresentar uma proposta de emenda à Constituição, que, na defesa dos interesses difusos, permita melhor definir o alcance da autonomia proclamada no art. 217, I, da Constituição Federal. Sugestão de nova redação:

“(Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, observados:)

I – a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e seu funcionamento, ressalvado, na forma da lei, o interesse público;

NOTAS DE REFERÊNCIA

¹ CPI CBF/NIKE/Traffic - instalação: 17 de outubro de 2001; encerramento: 13 de junho de 2001.

² Luciana Botelho Pacheco, Kátia de Carvalho, Paula Mendes Ramos: “Recurso nº 71, de 2000, contra decisão sobre questão de ordem referente a requerimento de CPI”. Câmara dos Deputados, Brasília, 15.5.2000.

³ Num estudo sobre a Lei Pelé e os conflitos trabalhistas (RDT 04-9/16, de 30.9.98), Ricardo Sampaio escreve: “Os clubes e os dirigentes brasileiros sempre tiveram um notório e imenso poder disciplinar no futebol profissional. (...) São solidários entre si como empregadores e “cartolas”. (...) Há uma inegável “litigiosidade contida” no âmbito futebolístico. Raras são as ações trabalhistas dos jogadores. No entanto, é freqüente o noticiário sobre problemas econômico-financeiros enfrentados pelos clubes, muitos incapazes sequer de honrar a folha de pagamento, outros devendo contribuições previdenciárias e do FGTS. (...) A explicação do paradoxo está no inegável poder de coação gerada pela “solidariedade” dos que vivem nos bastidores do esporte”.

⁴ “Burocráticas”, no caso, quer dizer: não praticam o desporto, não formam atletas e não participam diretamente do espetáculo desportivo; apenas registram contratos, recolhem taxas, arrecadam contribuições e oferecem infra-estrutura física e administrativa aos órgãos da Justiça Desportiva.

⁵ Cf. relato de seminário promovido em São Paulo, segundo registro da Gazeta Mercantil, 9.12.98, p B-2.

⁶ Ver: “O terceiro setor atrai executivos”. In: Gazeta Mercantil, 12.11.98, p C-8.

⁷ Texto extraído de “Natureza da Justiça Desportiva (FME/Direito, 1991).

⁸ A Lei nº 9.981/00 acrescentou que cabe ao CDDB aprovar os códigos e suas alterações. Supõe-se que é para impedir que os códigos (assim como o estatuto!) continuem a ser sejam alterados pela própria Diretoria da CBF, mediante as famigeradas “Resoluções da Diretoria” – RDI.

⁹ Marco Pólo Del Nero: Justiça Desportiva Primeira Instância. Em: Direito Desportivo.

BIBLIOGRAFIA

_____. Educação física e esportes: perspectivas para o século XXI. Wagner Wey Moreira, organizador. Campinas, SP: Papirus, 1993.

_____. Esporte, educação física e constituição. Marcos Santos Parente, organizador. São Paulo: Ibrasa, 1989.

_____. Esporte educacional: uma proposta renovada. César Augustus S. Barbieri et alii, organizadores. Recife: UPE-ESEF MEE-INDESP, 1996.

_____. Legislação desportiva. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

_____. Marketing esportivo ao vivo. Cândido J. Mendes de Almeida et alii, organizadores. Rio de Janeiro: IMAGO ED., 2000.

_____. Pedagogia dos esportes. Vilma Leni Nista-Piccolo, organizadora. Campinas, SP: Papirus, 1999.

_____. Repensando o esporte no Brasil. Manoel José Gomedes Tubino, organizador. São Paulo: Ibrasa, 1988.

_____. Temas sobre lazer. Heloísa Turini Bruhns, organizadora. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

AFIF, Antônio. A bola da vez.: o marketing esportivo como estratégia de sucesso. São Paulo: Editora Infinito, 2000.

AZAMBUJA, Antônio Carlos de. Clube empresa: preconceitos, conceitos e preceitos. Porto Alegre, RS: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2000.

AZEVEDO, Luiz H. Cascelli. O controle legislativo de constitucionalidade. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2001.

BARBOSA, Cláudio de Alvarenga. Educação física escolar. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

BASTOS, Celso Ribeiro. Justiça desportiva e defesa da ordem jurídica. In: Revista dos Tribunais Ano 6 – N 25 – outubro-dezembro de 1998.

BETTI, Mauro. A janela de vidro: esporte, televisão e educação física. Campinas, SP: Papirus, 1998.

BRUNORO, José Carlos. Futebol 100% profissional. São Paulo: Editora Gente, 1997.

CAPINUSSÚ, José Maurício. Comunicação e transgressão no esporte. São Paulo: Ibrasa, 1997.

CARRAVETTA, Élio Salvador. O esporte olímpico: um novo paradigma de suas relações sociais e pedagógicas. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRS, 1997.

COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. Direito desportivo: uma área do Direito que precisa ser pesquisada. In: Revista Consulex – Ano IV – Nº 41 – maio/2000.

DEL NERO, Marco Polo. Justiça Desportiva – 1ª instância. In: Direito desportivo. Campinas, SP: Editora Jurídica Mizuna, 2000.

KRIEGER, MARCÍLIO. Lei Pelé e legislação desportiva brasileira anotadas. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MACEDO, Alexander dos Santos. A Justiça desportiva e a constituição de 1988. In: Revista da Faculdade de Direito da UERJ. N. 3 P. I-418 1995.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. As lides de natureza desportiva em face da justiça comum. In: Revista dos Tribunais – ano 77 – maio de 1988 – vol 631.

MANHÃES, Eduardo Dias. Políticas de esportes no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MÉLEGA, Luiz. Algumas reflexões sobre a Lei Nº 9.615, de 24.03.1998 (“Lei Pelé”). In: Repertório JOB de Jurisprudência – 2ª quinzena de outubro de 1998 – Nº 20/98 – caderno 3.

MELO FILHO, Álvaro. Alcance e aplicabilidade do Direito Desportivo. In: Direito desportivo. Campinas: Editora Jurídica Mizuna, 2000.

MELO FILHO, Álvaro. O estatuto da Fifa e a garantia constitucional do controle jurisdicional. Revista de Processo – Ano 17, julho-setembro de 1992, N. 67.

MELO FILHO, Álvaro. O desporto na ordem jurídico-constitucional brasileira. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1995.

MELO FILHO, Álvaro. Novo regime jurídico do desporto: comentários à Lei 9.615 e suas alterações. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

MELO FILHO, Álvaro. Novo regime jurídico do desporto: comentários à Lei 9.615 e suas alterações. Suplemento de atualização. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

NETO, S. J. de Assis. O desporto no direito. Araras, SP: Bestbook Editora Distribuidora, OLIVEIRA, Marcelo de. Desporto de base. São Paulo: Ícone, 1998.

PEREIRA, Marynês Monteiro Freixo. Academias: estrutura técnica e administrativa. Rio de Janeiro: Editora Sprint, 1996.

PERRY, Valed. Justiça Desportiva – parte processual. In: Direito desportivo. Campinas, SP: Editora Jurídica Mizuna, 2000.

PERRY, Valed. Código Brasileiro de Disciplinar de Futebol e legislação complementar. Rio de Janeiro: Editoras Lumen Juris, 2000.

POZZI, Luís Fernando. A grande jogada: teoria e prática de marketing esportivo. São Paulo: Globo, 1998.

ROCHA, Luiz Carlos. Doping na legislação penal e desportiva. Bauru, SP: Edipro, 1999.

ROQUE, Sebastião José. Natureza da justiça desportiva. In: TMU Direito, 1991.

SAMPAIO, Ricardo. Lei Pelé: punições e suspensões. In: Revista do Direito do Trabalho, Ano 4 – Nº 9 – 30 de setembro de 1998.

SANTOS, Antônio Sérgio Figueiredo. Prática desportiva: Lei Pelé com alterações da Lei nº 9.981, de 14/7/2000. Belo Horizonte: Inédita, 2000.

SILVA, Eduardo Augusto Viana da. O autoritarismo, o casuísmo e as inconstitucionalidades na legislação desportiva brasileira. Tese apresentada à UFRJ, 1997.

SILVA, Francisco de Assis Vasconcellos Pereira da. Competência da Justiça Desportiva. In: Repertório JOB de Jurisprudência, 1ª quinzena de abril de 1997 – Nº 7/97, caderno 2.

TUBINO, Manoel José Gomes. Teoria Geral do esporte. São Paulo: Ibrasa, 1987.

VARGAS, Ângelo Luis de Sousa. Desporto: fenômeno social. Rio de Janeiro: Sprint, 1995.

VÁRIOS AUTORES. Direito desportivo. Campinas, SP: Editora Jurídica Mizuna, 2000.

WILL, Prof. Michael R. Normas desportiva internacionais e direito interno. In: Revista de Informação Legislativa - Julho a setembro 1989 – Ano 26 Número 103.

ZAINAGHI, Domingos Sávio. Os atletas profissionais de futebol no direito do trabalho. São Paulo: LTr, 1998.

ZVEITER, Luiz. Justiça desportiva – 2ª instância. In: Direito desportivo. Campinas, SP: Editora Jurídica Mizuna, 2000.