

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 39 • nº 153

janeiro/março – 2002

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

A questão da autonomia das entidades desportivas e a obrigação jurídica do Estado em relação ao desporto

Ana Luiza Fleck Saibro

Sumário

1. Introdução. 2. Limites e competência das Comissões Parlamentares de Inquérito. 3. A questão da autonomia das entidades desportivas e a obrigação jurídica do Estado em relação ao desporto. 4. Considerações finais.

1. Introdução

Desde sua instalação, em outubro de 2000, a Comissão Parlamentar de Inquérito criada, no Senado Federal, por meio do Requerimento nº 497/00-SF, para investigar fatos envolvendo as associações brasileiras de futebol teve sua legitimidade juridicamente questionada. Em que pese o farto noticiário da imprensa acerca de ilícitos em que estariam incorrendo entidades dirigentes e de prática da modalidade, além de profissionais envolvidos com a atividade futebolística no País, mais tarde amplamente comprovados no curso do inquérito, argüia-se a falta de competência do Congresso Nacional para investigar tais entidades.

Com base no princípio constitucional da autonomia de organização e funcionamento das entidades desportivas, consagrado pela Carta Magna no inciso I de seu art. 217, foram interpostas ações junto ao Poder Judiciário, fundadas no pressuposto da ilegitimidade de se instituir Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a essa finalidade.

Ana Luiza Fleck Saibro é Consultora Legislativa do Senado Federal.

Justificavam essas iniciativas a natureza privada das entidades desportivas. Pessoas jurídicas de direito privado, com direitos e deveres peculiares a sua própria natureza, nos termos do parágrafo único do art. 13 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, as entidades que congregam o Sistema Nacional do Desporto diferenciam-se das pessoas jurídicas de direito público exatamente pela margem maior de liberdade de que desfrutam seus administradores. Enquanto os administradores da coisa pública *somente podem fazer ou deixar de fazer aquilo que a lei lhes determina ou faculta* (princípio da legalidade da administração pública – art. 37, *caput*, da CF), os administradores da coisa privada *podem fazer tudo aquilo que a lei não os proíba de fazer, ou, ainda, podem deixar de fazer qualquer coisa, exceto aquilo que a lei os obrigue a fazer* (princípio da autonomia da vontade – art. 5º, II, da CF).

Dessa maneira, pretender-se investigar atos praticados pelas entidades desportivas contrariaria frontalmente os mandamentos constitucionais que lhes asseguram autonomia quanto à sua organização e funcionamento (art. 217, I, da CF) e estabelecem a plena liberdade de associação, a faculdade de se associar ou manter-se associado, além de determinarem que não depende de autorização a criação de associações, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento (art. 5º, XVII, XVIII, XX).

A discussão acerca do alcance e do estrito significado do preceito da autonomia das associações desportivas constitui o objeto do presente artigo. Os limites e consequências advindos da cláusula da liberdade associativa prevista na Carta Magna serão examinados, sem pretensão exaustiva, nas seções seguintes.

2. Limites e competência das Comissões Parlamentares de Inquérito

A par de sua função legiferante básica, o Poder Legislativo pode exercer outras funções que também lhe são inerentes, como, por exemplo, a função eleitoral, quando ele-

ge chefes de estado, a administrativa, quando organiza seus próprios serviços, e a de controle, quando toma as contas do Poder Executivo.

Já a atividade investigativa do Legislativo, limitada a exame de fato que se enquadre nas suas atribuições, é exercida por meio das comissões parlamentares de inquérito. A esses colegiados são conferidos poderes próprios das autoridades judiciais no que tange às investigações, não lhes cabendo, no entanto, julgar, sugerir punições ou classificar infrações. Assim, as CPI podem realizar diligências, requisitar documentos de órgãos públicos, convocar Ministros de Estado, tomar o depoimento de qualquer autoridade, inquirir testemunhas, ouvir indicados, solicitar a quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico de investigados, bem como requerer ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias, embora seu poder seja, essencialmente, o de informação.

Constatados indícios de prática de crime apurados no transcorrer dos trabalhos das comissões parlamentares de inquérito, as conclusões serão encaminhadas ao Ministério Público, a quem caberá promover, junto ao foro competente, a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. Esclareça-se, ainda, que as CPI encerram seus trabalhos com a apresentação de relatório circunstanciado, votado e aprovado no próprio colegiado, sem que seja submetido à aprovação do Plenário da Casa.

Com relação ao objeto das CPI, impende ressaltar que todos os fatos que possam constituir tema de legislação, de deliberação ou de controle por parte das Casas do Congresso são investigáveis pelas comissões parlamentares de inquérito. A esse respeito, por sua pertinência, convém reproduzir trecho do relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que investigou as denúncias de Pedro Collor de Mello contra Paulo César Cavalcante Farias, e que redundou no *impeachment* do ex-Presidente Collor:

“Não importa que o fato a investigar esteja relacionado com negócios de ordem privada; desde que a investigação se justifique em termos de funções do Legislativo, reconhece a melhor doutrina que negócios particulares podem ser objeto de comissões de inquérito.

Quando determinada atividade privada produza repercussões negativas no governo ou interfira na esfera administrativa, a legitimidade de investigação congressual se torna ainda mais evidente, perante a necessidade de as soluções legislativas serem produzidas com vistas a sanear irregularidades apontadas” (SENADO FEDERAL, 1992, p. 37)”.

De fato, cabe anotar que a Lei nº 8.866, de 11 de abril de 1994, no art. 1º, considera depositário da Fazenda Pública a pessoa a quem a legislação tributária ou previdenciária imponha a obrigação de reter ou receber de terceiro e recolher aos cofres públicos impostos, taxas e contribuições, inclusive à Seguridade Social.

Nesses termos, conforme a justificação do requerimento que deu origem à CPI do Futebol,

“quem é depositário de valores guarda esses valores, e a Constituição Federal preceitua, no seu art. 70, que cabe ao Congresso Nacional exercer a fiscalização sobre o uso de bens e valores da União, estando obrigada a prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos” (SENADO FEDERAL, 2001, p. 10).

E se cabe ao Congresso Nacional fiscalizar contas de pessoa física ou jurídica que guarde valores públicos, cabe também à comissão parlamentar de inquérito examinar essas contas. Isso porque, conforme rezam a doutrina e a jurisprudência – nacional e estrangeira –, as comissões parlamentares de inquérito se inserem na função fiscaliza-

dora do Parlamento. Ou seja, aquilo que está ao alcance da função fiscalizadora do Congresso pode ser investigado por comissão parlamentar de inquérito.

Dessa maneira, o não-recolhimento aos cofres públicos de valores relativos a imposto de renda ou a contribuição previdenciária, descontados na fonte, bem como a falta de registro, no Banco Central, de valores referentes a venda de jogadores para clubes do exterior, por quaisquer entidades – ainda que privadas –, configuram fato ilícito que está sujeito ao poder de sindicância de comissão parlamentar de inquérito.

Por fim, observe-se que a Constituição Federal vigente, em seu art. 58, § 3º, da mesma forma que as Cartas anteriores, desde a de 1934, exige que os fatos investigáveis pelas comissões parlamentares de inquérito sejam “determinados”, isto é, que o objeto do inquérito seja inequivocamente indicado. Analogamente, o Regimento Interno do Senado Federal prevê, nos termos do § 1º do art. 145, que o requerimento de criação de comissão parlamentar de inquérito determine o fato a ser apurado.

Desse modo, o trabalho realizado pela Comissão Parlamentar de Inquérito que investigou as associações brasileiras de futebol teve como escopo os fatos determinados que originaram sua criação, arrolados com base em denúncias amplamente divulgadas pela imprensa e recebidas por membros do Parlamento. Foi criada, assim, para examinar os fatos relacionados no requerimento que lhe deu origem, sem que deles tenha-se afastado, por qualquer motivo. Evidentemente, no curso das investigações, como habitualmente ocorre nessa espécie de inquérito, a Comissão foi obrigada a agregar novos conhecimentos e perseguir caminhos inicialmente não imaginados, sob pena de simular ignorância e de faltar com seus deveres perante a Nação. Assim, manteve como norte, como convém, sua função precípua de esclarecimento público de situações relevantes para a vida política, econômica e social do País.

3. A questão da autonomia das entidades desportivas e a obrigação jurídica do estado em relação ao desporto

Impõe-se, a título preliminar, esclarecer o sentido e o alcance do conceito de autonomia desportiva, base da nova ordem jurídico-desportiva introduzida pela Constituição de 1988, freqüentemente utilizado como pretexto para questionar a competência da CPI do Futebol, e do poder público como um todo, para tratar do universo do futebol.

O ditame constitucional que conferiu autonomia de organização e funcionamento às entidades desportivas dirigentes e associações (art. 217, I, CF), mais tarde reafirmado na legislação infraconstitucional (art. 26 da Lei nº 9.615, de 1998), foi saudado pelo País como promissor princípio capaz de modernizar e democratizar as relações e práticas desportivas. Recorde-se o ambiente político vigente à época da elaboração da Carta Magna, após longos anos de tutela do Estado sobre as atividades sociais, e se terá a exata dimensão do que representou tal medida em termos de uma renovada conceituação do fenômeno desportivo.

Observe-se, além disso, que o direito de autodeterminação das entidades desportivas foi aprovado ainda sob a égide da Lei nº 6.251, de 1975, anterior e hierarquicamente inferior à Carta Magna, e recepcionada pela nova Constituição naquilo que não conflitava com os novos preceitos. Diploma legal de cunho intervencionista, em contraposição aos princípios de liberdade associativa, conferia poderes totais de controle ao Conselho Nacional de Desportos para fixar critérios para a organização e funcionamento, bem como para aprovar os estatutos das entidades desportivas.

A transição desse regime restritivo, marcado por limitações e tolhimentos, para um ambiente de concessões e estímulo à liberdade não tem tido histórico pacífico no entanto. O alcance do conceito de autonomia desportiva tem ensejado importantes dis-

cussões de natureza jurídica. Por um lado, a faculdade que tem as associações de se organizarem juridicamente, de criarem um direito próprio, é considerada como direito inalienável por diversos autores. Outras análises, no entanto, entendem que a autonomia desportiva não pode-se traduzir em liberdade absoluta, incondicional.

No plano desportivo, o jurista Álvaro Melo Filho adverte, por exemplo, que:

“Autonomia não quer dizer anárquica inexistência de normas, nem significa independência e insubordinação às normas gerais fixadas na legislação desportiva e indispensáveis àquele mínimo de coerência reclamado pelo próprio sistema desportivo nacional, sob pena de trazer nefastas conseqüências para o desporto brasileiro” (1995, p. 48).

Na mesma linha, Carzola Prieto argumenta que:

“*La autonomía del deporte moderno no puede de ninguna manera ser absoluta. (...) el creciente impacto social del hecho deportivo aconseja al Estado tomar en sus manos la ordenación, aunque sob sea externa, de muchas de sus manifestaciones. En tal sentido, hoy en día, aún los países que gozan de un asociacionismo de tradición y raigambre que asume un protagonismo destacado en la gestación deportiva, otorgan al deporte una autonomía relativa y en ningún caso absoluta*” (1979, p. 245).

À luz desses posicionamentos, resulta evidente que a questão da autonomia envolve o limite entre a liberdade de organização assegurada pela Carta Magna às entidades desportivas e o respeito ao ordenamento jurídico pátrio em geral. É certo que a Constituição Federal assegura, no art. 5º, XVII, plena liberdade de associação para fins lícitos e confere expressamente às entidades desportivas dirigentes e associações autonomia quanto à sua organização e funcionamento.

A inviolabilidade de tal liberdade, entretanto, parece vir sendo equivocadamente

interpretada, como se, em nome da independência administrativa, tudo fosse permitido fazer, empreender, ou, o que é mais grave, desrespeitar. Com efeito, conforme restou demonstrado à sociedade no transcorrer dos trabalhos da CPI do Futebol do Senado da República, o desatrelamento do Estado não significou a edificação de uma estrutura moderna para o desporto brasileiro. Ao contrário, independentes da tutela estatal, as entidades de administração e de prática desportiva, especialmente as de futebol, foram, no outro extremo, “privatizadas” como se feudos fossem por representantes da oligarquia que, há anos, vem governando os destinos do desporto no País.

Convém observar, no entanto, que a própria Constituição Federal, no art. 24, IX e § 1º, atribui competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre desportos, ainda que limitadas ao estabelecimento de normas gerais. No mesmo sentido, estabelece, no *caput* do art. 217, como dever do Estado – pressupondo a conseqüente obrigação jurídica – o fomento a práticas desportivas formais e não-formais.

Observe-se, portanto, ter a Constituição Federal estabelecido a regra e fixado as exceções, ao prever, concomitante ao exercício da liberdade de organização e funcionamento das entidades desportivas, a instituição, pelo Estado, de parâmetros legais que não afetem a unidade do sistema desportivo nacional e a aplicação de normas desportivas internacionais. Em outras palavras, a liberdade demanda responsabilidade, a bem de outros valores igualmente prezados com os quais deve-se harmonizar.

Outro não é o ensinamento do constitucionalista Gilmar Ferreira Mendes:

“As pessoas, na verdade, partem de uma idéia de liberdade absoluta, que não existe em lugar nenhum. A própria idéia de liberdade de organização e associação pressupõe determinados marcos jurídicos, estabelecidos pela própria legislação civil” (1998, p. 265).

No mesmo sentido, assim se pronuncia João Lyra Filho:

“[...] só por instinto de subversão poder-se-á recusar ao Estado, ainda o mais democraticamente organizado em regime de liberalismo ronflant, o direito de disciplinar as atividades públicas do desporto e o direito de policiar suas manifestações” (1952, p. 286).

Na verdade, podemos aplicar raciocínio análogo em relação ao ordenamento jurídico brasileiro como um todo. Aceita a tese de que a liberdade de organização e funcionamento das entidades desportivas não é um direito absoluto, torna-se evidente que essas associações devem respeito integral às normas previstas na legislação. Dessa maneira, ao mesmo tempo em que são livres para decidir sobre questões *interna corporis* a suas organizações, não estão desobrigadas do cumprimento dos demais ditames constitucionais, bem como das diretrizes estabelecidas pela legislação civil, tributária, trabalhista, penal, previdenciária, em vigor no País.

De fato, na lição de Pinto Ferreira,

“A autonomia [das entidades desportivas] é a capacidade de agir dentro de círculo predeterminado no texto constitucional. Ela significa a capacidade ou poder de gerir os próprios negócios dentro do círculo prefixado pela lei maior que é a Constituição” (1992, p. 472).

Note-se, portanto, que a autonomia conferida pela Carta Magna garante às entidades desportivas o poder de decidir sobre a elaboração de estatutos, organização e realização de campeonatos, venda e empréstimo de jogadores, no caso das modalidades profissionais, e outras questões internas. Tal faculdade não lhes dá o direito, no entanto, de desrespeito a normas, de ordem pública, de organização da sociedade.

Uma vez mais, recorreremos à visão de Álvaro Melo Filho sobre a questão:

“A Constituição Federal usa poucas vezes a palavra autonomia (arts.

18, *caput*, 34, VII, c, 207, *caput*, 217, I). É evidente que o conceito é o mesmo nos vários lugares que se refere o texto constitucional.

(...) a) o Município na organização político-administrativa da República Federativa brasileira é autônomo (art. 18), mas isso não significa que tenha independência para instituir e cobrar os tributos que lhe aprouver, nem realizar eleições municipais anualmente, nem conceder aposentadoria voluntária aos seus servidores com 10 anos de serviço efetivo;

b) a Universidade goza de autonomia (art. 207), o que não lhe dá direito de realizar dez vestibulares por ano, não lhe faculta alterar os currículos mínimos dos cursos e nem dispensar os discentes da frequência obrigatória mínima às aulas, pois, se assim o fizesse, estaria transformando sua autonomia em independência, sem o mais mínimo suporte constitucional” (1995, p. 47 e 90).

Analogamente, conquanto gozem de autonomia, as entidades desportivas dirigentes não podem, por exemplo, organizar competições que prevejam a realização de jogos do mesmo time todos os dias da semana. Igualmente, enquanto integrantes do Sistema Nacional do Desporto, nos termos do art. 13 da Lei nº 9.615, de 1998, as entidades de prática não estão dispensadas de registrar o contrato de trabalho do atleta nas respectivas federações.

O direito à autonomia não faculta às entidades de prática desportiva, que mantêm equipe de futebol profissional, deixar de recolher à Previdência Social a contribuição de 5% da receita bruta decorrente dos espetáculos desportivos de que participem no território nacional e de 5% sobre os contratos de patrocínio, licenciamento de uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e transmissão dos espetáculos. Também não as exime de recolher contribuição sobre o desconto efetuado de seus atletas e demais

empregados, inclusive 13º salário. Ou ainda, em nome da autonomia administrativa, utilizar-se da condenável prática do chamado “caixa 2”, informando em folha de pagamento valores inferiores aos efetivamente pagos a atletas e funcionários.

4. Considerações finais

Demonstrados o sentido e o alcance do princípio da autonomia, bem assim a obrigação jurídica do Estado com relação ao desporto, resta reafirmar a tese defendida pela Comissão Parlamentar de Inquérito quanto à natureza social das atividades desportivas. De fato, consoante o § 2º do art. 4º da Lei nº 9.615, de 1998, a organização desportiva do País compõe o patrimônio cultural brasileiro e é considerada de elevado interesse social.

Conforme a lição do jurista Celso Bastos, o futebol integra o campo dos direitos difusos e qualquer atentado contra as normas jurídicas aplicáveis fere a cultura nacional e atinge amplas parcelas de brasileiros. Assim, está o Poder Público obrigado à concepção de instrumentos legais que protejam o interesse público na gestão de atividade, se não pública, *stricto sensu*, inegavelmente componente do patrimônio cultural brasileiro. A esse respeito, convém ter sempre em mente o que estabelece o art. 216 da Constituição Federal:

“Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

- I- as formas de expressão;
- II- os modos de criar, fazer e viver;
- III- as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
- IV- as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais

V- os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

.....
§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei”.

.....
Pelo inquestionável significado social de que se reveste a atividade futebolística no País, o panorama dado à publicidade pela imprensa não tardou a chamar a atenção do Senado Federal. As crescentes denúncias envolvendo entidades, dirigentes, clubes, jogadores, técnicos e empresários desportivos em práticas de sonegação de imposto de renda, evasão e elisão fiscais, apropriação indébita de contribuição previdenciária e, especialmente, a situação pré-falimentar dos clubes brasileiros de futebol, por sua repercussão, não poderiam escapar à ação fiscalizadora do Senado da República.

Em seus diferentes aspectos, longe de configurar atividade de nível secundário, a prática desportiva representa uma atividade social relevante, devendo, por isso mesmo, constituir tema permanente de debate legislativo. Particularmente o futebol, por sua dimensão como fenômeno de massa em nosso País, como elemento repleto de significações simbólicas, culturais, políticas e econômicas, estava por merecer atenção especial do Parlamento brasileiro.

Tal posicionamento do Senado Federal, não se pode deixar de reconhecer, traz elementos novos para a cultura jurídica do Legislativo. De fato, firma jurisprudência a respeito da legitimidade de fiscalização e regulação públicas de entidades que, conquanto de natureza privada, pelo serviço que prestam, pela abrangência de seu envolvimento social, desempenham uma função que é, em sua essência, pública. Já que os efeitos e a repercussão de suas atividades são públicos, é necessário que, mediante algum mecanismo de controle e acompanhamento, suas ações se tornem visíveis à coletividade.

Enquadram-se nessa categoria, inquestionavelmente, as entidades de administração e de prática futebolística em nosso País. Embora constituam entidades de direito privado, a Confederação Brasileira de Desportos (CBF), as federações estaduais, as ligas profissionais e os clubes de futebol lidam com elementos de valor que envolvem não apenas o interesse específico dos associados ou das pessoas que integram seus quadros, mas que dizem respeito, igualmente, aos direitos de cidadania de grandes porções da população. Por sua importância para a formação de nossa identidade, o futebol está nitidamente atrelado à cultura do País, integrando, sem dúvida, o patrimônio cultural coletivo.

Sempre que, no desempenho de suas atividades, as entidades desportivas deixam de cumprir deveres e obrigações legalmente estabelecidos, lesam a sociedade, ferem o interesse coletivo. Toda vez que, por motivos casuísticos, modificam-se as regras de um campeonato de modo a beneficiar determinado competidor, há, sem dúvida, violação do princípio de igualdade entre os participantes, que deve caracterizar as disputas futebolísticas, e deseducativa demonstração pública do princípio da vantagem “a qualquer preço”. Em plano mais abrangente, o não-cumprimento de encargos fiscais e previdenciários, a sonegação de impostos, a evasão de divisas, a burla, enfim, ao ordenamento jurídico pátrio, contrariam frontalmente o interesse nacional.

Desse modo, a CPI do Futebol reuniu-se, nos termos regimentais, para, em última análise, garantir a proteção dos interesses da coletividade ante possíveis transgressões praticadas por integrantes do sistema futebolístico nacional. Esse o papel que entendemos os órgãos de representação legislativa devam desempenhar, paralelamente a sua função legiferante: o de defesa, em nome da sociedade, de direitos de índole difusa, aqueles que, por atingirem uma gama de pessoas juridicamente indeterminada, não permitem que a sociedade, ela mesma, promova sua proteção.

Bibliografia

- FERREIRA, Pinto. Autonomia das entidades desportivas. *Revista da Faculdade de Direito de Caruaru*, ano XXIX, n. 20, Caruaru, 1992, p. 472.
- LYRA FILHO, João. *Introdução ao direito desportivo*. Rio de Janeiro: Pongetti, 1952.
- MELO FILHO, Alvaro. *O desporto na ordem jurídico-constitucional brasileira*. São Paulo: Malheiros, 1995.
- MENDES, Gilmar Ferreira. Tendências e expectativas do direito desportivo. _____. *Direito Desportivo*, Campinas: Jurídica Mizuno, 2000. p. 261-92.
- PRIETO, L. Carzola. *Deporte y Estado*, Barcelona: Labor, 1979.
- SENADO FEDERAL. *Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude penal*. Brasília: Senado Federal, 1992.
- _____. *Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar fatos envolvendo as associações brasileiras de futebol*. Brasília: Senado Federal, 2001.