

PARECER

A CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE FUTEBOL (CBF) nos consulta sobre as inconstitucionalidades da Medida Provisória 671 de 19 de março de 2015, que já foi objeto de exame pela própria consulente, cuja manifestação pública segue abaixo transcrita:

“Algumas razões para se modificar a Medida Provisória nº 671:

A Confederação Brasileira de Futebol (CBF) é favorável a contrapartidas para o refinanciamento das dívidas dos clubes de futebol, com ênfase na modernização da gestão, pagamentos em dia, administração financeira responsável, rígido controle orçamentário e ajuste fiscal e trabalhista.

Prova disso é a inclusão, no regulamento do Campeonato Brasileiro das séries A, B e C de 2015, do artigo que instaura o Fair Play Trabalhista. Entretanto, em que pese seu apoio irrestrito às medidas para a melhoria de nosso futebol, a CBF não pode deixar de registrar sua contrariedade ao texto atual da Medida Provisória (MP) Nº 671, de 19 de março de 2015.

A fim de levar informação ao torcedor brasileiro e à sociedade em geral, a CBF lista alguns motivos que apontam para a necessidade de revisão do texto da MP 671:

1) Caso a Medida Provisória nº 671 seja convertida em lei com o texto atual, os Clubes que aderirem ao refinanciamento poderão ficar impedidos de participar de campeonatos se ocorrer um dos dois seguintes fatores: (i) não conseguirem obter a CND – certidão negativa de débitos ou (ii) as Assembleias Gerais das Federações e da CBF ou seus Conselhos Técnicos não aprovarem a alteração dos estatutos e regulamentos de tais entidades. Em relação à CND, o paralelo que se utiliza é com as empresas que queiram participar de licitações, hipótese em que tal documento é indispensável.

Ocorre que se uma empresa não obtiver a CND e, por consequência, não conseguir participar de licitações com o Poder Público, ela poderá se relacionar comercialmente com todo o restante do mercado. O clube, ao contrário, se não obtiver a CND ficará completamente impedido de exercer suas atividades, pois não poderá disputar nenhum campeonato. É o que determina o art. 5º, inciso V, alínea “b” da Medida Provisória.

Em relação à alteração de estatutos e regulamentos, tal medida não pode ser aplicada em âmbito administrativo pelos gestores das entidades de administração do desporto, pois dependem de aprovação de órgãos colegiados, como as Assembleias Gerais e os Conselhos Técnicos. Assim, os clubes que aderirem ao refinanciamento poderão ficar impedidos de participar das competições, caso a Assembleia Geral da entidade de administração do desporto não aprove eventual alteração estatutária exigida pela MP ou se os Conselhos Técnicos não aprovarem as exigências relativas aos regulamentos gerais das competições.

Nesse particular, merecem especial atenção as exigências de representação da categoria de atletas no âmbito dos órgãos e conselhos técnicos incumbidos da aprovação de regulamentos das competições (art. 5º, inciso II) e a participação de atletas nos colegiados de direção e na eleição para os cargos das entidades de administração do desporto (art. 5º, inciso IV, alínea “b”). Isso porque os atletas não reúnem condições legais nem estatutárias para integrar tais órgãos colegiados. A Assembleia Geral da CBF é composta pelas Federações e pelos Clubes participantes da Série A. As Assembleias Gerais das Federações são compostas pelos Clubes a estas filiados. Nesse contexto, os atletas seriam corpos estranhos à entidade e sua participação nos órgãos colegiados poderia até mesmo acarretar a nulidade das decisões. De se observar, ainda, a enorme distorção que seria causada, pois cada atleta integrante do órgão colegiado teria paridade de votos com os clubes. Ou seja, um atleta teria direito de voto igual a um Clube que comporta e congrega centenas de atletas.

Trata-se de flagrante afronta ao princípio da liberdade de associação preconizado no art. 5º, inciso XVII, da Constituição Federal.

2) Outra peculiaridade da MP 671, estabelecida no art. 5º, inciso VI, é a determinação para que as entidades de administração do desporto estendam a todos os clubes participantes das competições os rigores direcionados pela MP aos clubes que aderirem ao refinanciamento, mediante a edição de normas nos regulamentos gerais das competições.

Caso a entidade de administração assim não proceda, os clubes aderentes ficarão privados de participar das referidas competições. Isso significa dizer que, se um clube aderir ao refinanciamento, a única hipótese deste clube seguir nas competições será mediante a extensão dos efeitos do art. 4º da MP a todos os demais clubes participantes.

As regras restritivas constantes da MP 671/15, especialmente no que tange ao tempo de mandato, à composição do corpo diretivo (integração de segmento específico, a saber, dos atletas) e manejo de recursos financeiros constituem extravasamento da competência legislativa da União; implicam a substituição da vontade associativa pela vontade legislativa (lato sensu), indicando um dirigismo estatal estatutário constitucionalmente inaceitável.

Como se estender a quem não se beneficia de programa de parcelamento fiscal contrapartidas que deveriam ser destinadas apenas aos aderentes, prejudicando aqueles que foram bem administrados ou que se encontram em situação de regularidade, por já terem aderido a outros programas de refinanciamento do Governo Federal? Onde está a isonomia?

O alcance das modificações que se pretende implantar com a MP 671/15 não se cinge, na prática, apenas às entidades esportivas que venham a se inserir no modelo de financiamento e dirigismo da medida provisória. Todo o sistema estruturado atualmente para o futebol profissional acaba sendo atingido, direta ou indiretamente, por meio da negativa de que entidades esportivas optantes do parcelamento financeiro permaneçam integrando-o, caso o sistema como um todo não se curve às deliberações da MP, seja, ato contínuo, pelo desmantelamento de todo o sistema atual.

As competições serão impactadas em seu número de participantes e, sobretudo, em sua organização. Importante notar que os maiores prejudicados serão os direitos relacionados à promoção social de formas de lazer e, ainda, as próprias entidades esportivas em dificuldades financeiras, que se agravarão pela exclusão que lhes é imposta quanto ao sistema atual, que envolve campeonatos não apenas nacionais, mas também regionais e internacionais. Isso representaria verdadeira exclusão dos clubes ou apequenamento e marginalização de competições, que reuniriam apenas parcialmente os clubes, desprovidas de critério técnico, separando em campeonatos distintos tradicionais competidores.

3) Outro aspecto que merece atenção especial é o conjunto de condutas exigidas pela MP aos clubes que pretendam obter o refinanciamento, bem como o prazo definido para a adesão ao parcelamento. Os clubes deverão fazer a confissão irrevogável e irretratável dos débitos, desistir de impugnações, recursos, ações e defesas, além de renunciar a quaisquer alegações de direitos, no prazo de 90 dias.

Porém, não há nenhuma garantia de aprovação final da MP e sua conversão em lei. Isso significa que os clubes podem ter desistido, renunciado, confessado e consolidado seus débitos em larga escala, tornando-os líquidos, certos e exigíveis, sem obter o parcelamento almejado.

4) No tocante às entidades internacionais, a CONMEBOL e a FIFA, como se sabe, não estão sujeitas à legislação brasileira e, portanto, não estariam subordinadas à MP. Ocorre que, pelo texto atual, caso tais entidades não sigam as regras estabelecidas pela MP, o clube que aderir ao refinanciamento estará automaticamente proibido, por lei, de participar de campeonatos internacionais promovidos por tais entidades, como a Copa Libertadores da América, Copa Sul-Americana, Recopa Sul-Americana, Copa Suruga e Mundial de Clubes.

Além disso, a MP 671, sob a nomenclatura de “equiparação”, estabelece verdadeira sobreposição de uma liga à entidade de administração do desporto, o que caracteriza infração ao sistema internacional do futebol. A intervenção de governos em entidades nacionais de administração do futebol viola as normas da FIFA.

Nos dois casos, os clubes nacionais e a Seleção Brasileira ficariam sujeitos a sanções que vão da perda do direito federativo dos atletas vinculados às agremiações que disputem uma nova liga até a impossibilidade de participação de clubes nacionais e da Seleção Brasileira em competições internacionais, como a Copa Libertadores da América, Mundial de Clubes, Copa América, Copa das Confederações e até da Copa do Mundo.

5) O clube que aderir à MP 671 poderá ficar impedido de participar de campeonatos que geram relevantes receitas, como direitos de transmissão, patrocínios e bilheteria, fontes indispensáveis ao cumprimento de seus contratos e ao pagamento das próprias parcelas do refinanciamento.

Ou seja, a Medida Provisória, que parcela as dívidas, poderá impedir que os clubes consigam saldá-las. Importante lembrar que os clubes terão que conviver com uma nova realidade de gestão, enfrentando todo o passivo tributário e trabalhista, paralelamente ao pontual cumprimento das obrigações correntes de toda espécie.

E, isso, sem qualquer aumento de receita e sem a garantia da manutenção dos recursos já disponíveis, pois nenhum clube está imune, por exemplo, ao descenso de divisão. Um eventual rebaixamento pode impor a um clube a perda de receitas de até 90%, se considerada a queda para a Série B, e de 100%, em caso de queda para a Série C.

6) A MP 671 demonstra desconhecimento em relação à realidade financeira do futebol brasileiro, em que competições são deficitárias e consomem subsídios e subvenções da CBF em valor que chegou a quase R\$ 100 milhões no ano de 2014.

A CBF cumpre, portanto, um papel fundamental na manutenção de empregos, na ocupação de jovens em práticas desportivas saudáveis, no entretenimento das famílias em todo o país, enfim, na prática da cidadania.

Quem vai sustentar as séries B, C e D do Campeonato Brasileiro, Copa do Brasil Sub-17, Copado Brasil Sub-20, Copa Verde e inúmeras competições estaduais, todas deficitárias?

Imagina-se uma liga que cuide apenas da Série A do Brasileirão, lucrativa, ou que realize também todas essas competições deficitárias, que reúnem mais de 200 clubes e cerca de 4.500 atletas de todo o Brasil?

7) No que concerne aos aspectos práticos, a MP 671 permite ao Executivo Federal uma ingerência inaceitável na gestão das receitas dos clubes. Isso porque, pelo art. 8º da MP, os clubes serão obrigados a indicar uma instituição financeira centralizadora para receber, com exclusividade, todas as suas receitas e movimentações financeiras, incluindo os pagamentos de patrocinadores, direitos de televisionamento, etc. Os clubes deverão, ainda, outorgar plenos poderes à instituição financeira, para que transfira mensalmente os recursos de suas respectivas contas aos entes credores, independentemente de qualquer intercorrência.

8) Por fim, importante registrar que o texto atual da Medida Provisória 671, além de atropelar inúmeros princípios do Estado Democrático de Direito, está eivado de inconstitucionalidades. O art. 217 da Constituição Federal está sendo flagrantemente violado. Isso porque, ao imiscuir-se em assuntos interna corporis das entidades esportivas, o texto da MP fere de morte o referido dispositivo constitucional. Além disso, incongruências e antijuridicidades permeiam o texto da MP. Como se admitir, por exemplo, o estabelecimento de um teto - no caso, 70% (setenta por cento) da receita bruta anual - para as despesas dos clubes com a folha de pagamento e direitos de imagem dos atletas profissionais de futebol? Se o clube empregador quer destinar 60, 70 ou 80% de sua receita para fazer frente a tais obrigações, quem tem que decidir isso é o clube e não a MP.

Como se admitir que o clube seja obrigado a investir numa atividade que não esteja necessariamente entre suas aptidões e prioridades ou que não integre sua esfera de interesses, em flagrante afronta aos incisos III e IV do art. 217 da Constituição Federal?

A cláusula constitucional da autonomia desportiva constitui um direito fundamental; a ela está agregada a garantia institucional das entidades esportivas. Ambas concretizam-se pela liberdade de organização e funcionamento das associações

e entidades desportivas; o seu alcance constitucional inibe a produção de leis (lato sensu), cujo conteúdo seja tendencialmente o de substituir ou obstar as deliberações internas, o que materializa a intromissão estatal inconstitucional. A competência legislativa da União, em matéria de desporto, se restringe à criação de normas gerais, sem ser interventiva em assuntos interna corporis, pertinentes ao funcionamento e organização das entidades desportivas; as regras gerais estatutárias inscritas no Código Civil configuram um limite máximo constitucionalmente aceitável, ao prever a roupagem jurídica das entidades desportivas e ao prescrever pautas mínimas a serem deliberadas na configuração dos estatutos. Ademais, há um dever imposto ao Estado de fomentar, garantir e tutelar o sistema do desporto. É sob este prisma que o tema deve ser abordado; regras de compliance e accountability, especialmente no manejo de verbas relacionadas ao Poder Público, serão sempre bem-vindas, mas não podem significar o descarte do sistema constitucional brasileiro”.

I. - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A Medida Provisória em análise padece de vício de inconstitucionalidade formal porque a edição de Medidas Provisórias com força de lei pelo Poder Executivo apenas se legitima quando presentes, cumulativamente, os requisitos constitucionais de relevância e urgência previstos no art. 62, *caput*, da Constituição Federal.

Embora a matéria tratada pela Medida Provisória 671 seja inegavelmente relevante, não se encontra presente o requisito constitucional da urgência, que justificaria a não observância do processo legislativo ordinário determinado pela Constituição e o consequente manejo do instituto da Medida Provisória.

O exercício da função de legislar compete ao Poder Legislativo. Apenas excepcionalmente, por via de exceção, admite-se a edição, ainda assim a título provisório, de ato normativo com força de lei pelo Poder Executivo: a Medida Provisória, prevista no art. 62 da Constituição Federal, que, conforme expressa previsão

constitucional, o Presidente da República está autorizado a estatuir em função da relevância e urgência da inovação legislativa.

No caso em tela, é manifesto que não está presente o requisito constitucional da urgência. A própria exposição de motivos que acompanha a Medida Provisória (exposição de motivos interministerial nº 9/2015/ME/MF/AGU, de 19 de março de 2015), firmada pelos Ministros de Estado do Esporte e da Fazenda, e, ainda, pelo Ministro de Estado Advogado Geral da União, relata que a proposta de Medida Provisória então submetida à Presidente da República foi *“resultado de um longo período de oitivas, debates e avaliações técnicas”*.

Ora, se o próprio Poder Executivo se permitiu um *“longo período de oitivas, debates e avaliações técnicas”*, no seio dos Ministérios envolvidos com a elaboração da proposta de Medida Provisória, antes da edição do diploma pela Presidente da República, é porque não havia urgência!

Nesse contexto, o correto teria sido a Chefe do Poder Executivo, valendo-se da faculdade de iniciativa do processo legislativo que lhe é atribuída pelo art. 61 da Constituição, submeter um projeto de lei sobre a matéria, a ser apreciado pelo Congresso Nacional.

Curiosamente, e ao contrário do que geralmente ocorre, a exposição de motivos da Medida Provisória nada diz sobre a urgência constitucional da Medida Provisória, limitando-se a aduzir que, após o longo período de maturação da proposta no âmbito do Poder Executivo, *verbis*:

“...se viu surgir não apenas a unanimidade do entendimento de que o futebol nacional atravessa uma fase delicada em termos de resultados desportivos e também padece em um cenário de aguda adversidade econômica, fruto da combinação de anacrônica estrutura gerencial, gestão pouco profissionalizada, ausência de mecanismos de transparência e responsabilização, como também o consenso de que são necessárias medidas urgentes e inovadoras, que permitam mudança profundas, sustentáveis e perenes.

3. *Nesse sentido, a proposta tem por objetivo criar um novo marco regulatório da gestão das entidades desportivas nacionais, com especial atenção aos clubes de futebol, estabelecendo, entre outras, normas relacionadas à transparência, à garantia e aperfeiçoamento do sistema de participação democrática em sua direção e à responsabilidade financeira”.*

Ora, diante da confissão de que a matéria teve um longo período de gestação no Poder Executivo, e de que o que se busca, na realidade, é “*criar um novo marco regulatório na gestão das entidades desportivas nacionais*”, resta claro que o tema deveria ter sido objeto de projeto de lei, a ser debatido e votado no Congresso Nacional antes de sua eventual conversão em diploma normativo, por não estar presente aquela urgência que legitimaria a edição de Medida Provisória.

Cumpre neste passo destacar que os requisitos constitucionais de urgência e relevância das Medidas Provisórias são condições para a sua validade no ordenamento jurídico, uma vez que é inconstitucional, por afronta ao art. 62 da Constituição Federal, a Medida Provisória editada quando ausente quaisquer desses dois requisitos.

Trata-se de *inconstitucionalidade formal*, que, na lição do hoje ministro do STF, Prof. LUÍS ROBERTO BARROSO, é aquela que ocorre “*quando um ato legislativo tenha sido produzido em desconformidade com as normas de competência ou com o procedimento estabelecido para seu ingresso no mundo jurídico*” (BARROSO, Luís Roberto, **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009, 3ª edição, p. 26).

Embora a jurisprudência do STF seja restritiva quando se trate de reconhecer vícios do processo legislativo por violações de normas regimentais de cada Casa legislativa, consideradas questões *interna corporis* do Poder Legislativo, o mesmo não se dá quando estão em causa as normas disciplinadoras do processo legislativo integrantes da própria Constituição Federal.

Se, por um lado, o mero desrespeito a normas regimentais na tramitação de proposições legislativas não é, de ordinário, sindicável perante o Poder

Judiciário, por não se tratar de hipótese de inconstitucionalidade, sendo as regras regimentais normas infraconstitucionais, por outro lado, há plena possibilidade de controle jurisdicional quando as normas de processo legislativo violadas são aquelas do próprio texto constitucional.

A respeito da possibilidade do controle jurisdicional de constitucionalidade das Medidas Provisórias, especificamente quanto ao atendimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência, confira-se a orientação jurisprudencial do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, plasmada por ocasião do julgamento da MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.213, relatada pelo eminente Ministro CELSO DE MELLO:

"A edição de medidas provisórias, pelo presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância (CF, art. 62, caput). Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela CR. (...) A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais." (ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 4-4-2002, Plenário, DJ de 23-4-2004 – grifos de transcrição).

Registre-se que, ao julgar questão preliminar por ocasião da apreciação Medida Cautelar na ADI 3.090, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,

mesmo negando a liminar para suspender, naquele caso, os efeitos da lei questionada (Lei 10.848/2004, relativa ao setor elétrico, e decorrente de conversão da MP 144), entendeu que a conversão em lei da Medida Provisória não implicou em perda do objeto da ação (na qual, se discutia, justamente, a inconstitucionalidade formal da MP), firmando, por nove votos a dois, o entendimento de que a posterior conversão em Lei da Medida Provisória não sana o vício decorrente de sua edição irregular.

Constatada a inconstitucionalidade formal da Medida Provisória por ausência dos pressupostos de urgência e relevância, fica também a Lei resultante da MP contaminada de inconstitucionalidade.

Em seu voto, condutor do julgamento de tal preliminar, afirmou o Ministro GILMAR MENDES que: *“a projeção para o futuro de vícios formais eventualmente contidos na medida provisória por certo não é fato sem significado sob o prisma da separação de poderes ou mesmo da segurança jurídica, com evidentes reflexos na vida dos cidadãos”*.

A aprovação, pelo Congresso Nacional, de Medida Provisória eivada do vício originário da inconstitucionalidade formal, portanto, não imuniza a Lei resultante desse processo legislativo, ficando, ao contrário, atingida a Lei pela mácula da inconstitucionalidade pois a Lei não será resultado do processo legislativo regular, mas sim de edição viciosa de Medida Provisória com usurpação, pelo Poder Executivo, de competência legislativa e com a consequente submissão irregular da matéria a um procedimento legislativo abreviado no Congresso Nacional, podendo tal inconstitucionalidade da Lei de conversão ser reconhecida pelo Poder Judiciário.

O controle jurisdicional da constitucionalidade das Medidas Provisórias e das Leis decorrentes de sua aprovação pelo Congresso Nacional pode dar-se por todos os meios admitidos pelo sistema brasileiro de fiscalização de constitucionalidade, vale dizer, tanto pela via do controle difuso-incidental, perante qualquer órgão do Poder Judiciário, em ação proposta ou contestada pela parte interessada, na qual a inconstitucionalidade do diploma normativo seja alegada em um caso concreto como *questão prejudicial* necessária ao julgamento da demanda; ou pela

via do controle concentrado-principal (isto é, por via de ação direta), hipótese em que a validade das normas infraconstitucionais discutidas será apreciada em abstrato, diretamente pelo Supremo Tribunal Federal, por provocação de algum dos legitimados para o manejo de ação direta de inconstitucionalidade, de ação declaratória de inconstitucionalidade ou de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Além da possibilidade do controle jurisdicional de constitucionalidade dos atos legislativos, depois de editados, há, ainda, o exercício, pelo próprio Poder Legislativo, do controle político de constitucionalidade, no curso da tramitação, no Parlamento, dos projetos de lei, das Medidas Provisórias e de outras proposições.

Esse controle se dá, por exemplo, na discussão da constitucionalidade das matérias perante as Comissões de Constituição e Justiça das Casas legislativas, e, no caso das Medidas Provisórias, pelo juízo prévio que cada Casa do Congresso Nacional deve fazer, em votação autônoma, sobre o atendimento, pela Medida Provisória, dos requisitos constitucionais de urgência e relevância, antes da deliberação sobre o mérito do diploma (cf. art. 62 §7º da CF).

Ainda que o Congresso Nacional, ao deliberar na forma do art. 62 §7º do Texto Magno, conclua, em juízo político, pela existência dos requisitos de relevância e urgência, e, na votação relativa ao mérito, aprove a Medida Provisória, permitindo sua conversão em Lei, permanece a possibilidade de se syndicar perante o Poder Judiciário a inconstitucionalidade formal da Medida nas hipóteses de manifesta falta de urgência ou relevância, ainda que o controle jurisdicional desses pressupostos seja excepcional.

A Medida Provisória 671 de 2015 - que provém, inclusive, e como confessa a sua própria exposição de motivos, de longa gestação no seio do Poder Executivo – não trata de matéria urgente.

A inequívoca subversão do processo legislativo, com usurpação da competência legislativa do Congresso Nacional pelo Poder Executivo, deve conduzir as próprias Casas Parlamentares, por ocasião do juízo prévio a que alude o art. 62 §7º da Lei Fundamental, a rechaçarem a Medida Provisória, pela falta de requisito essencial à sua legalidade.

E, caso isso não ocorra, será ainda assim possível, na linha da jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL acima mencionada, instaurar-se o controle jurisdicional de validade da Medida Provisória 671 e da Lei porventura dela decorrente.

E mais, a edição da MP 671 de 2015 materializa desrespeito ao princípio constitucional da separação dos Poderes pois vale observar que o Congresso Nacional vinha realizando profícuas discussões sobre o mesmo tema, que se viram interrompidas e abortadas pela súbita decisão do Poder Executivo de usurpar a competência do Congresso Nacional como legislador da matéria, através da edição da Medida Provisória.

Em 27 de novembro de 2013 a Câmara dos Deputados instalou Comissão Especial para tratar do mesmo tema objeto da MP 671. Foram realizadas audiências públicas na Câmara dos Deputados e seminários regionais em diferentes regiões do País conforme segue:

1) Audiência pública de 04 de dezembro de 2013, em que foram convidados representantes de clubes de futebol das séries B, C e D do Campeonato Brasileiro de Futebol. Apresentaram-se:

a) Sr. Gustavo Assed Ferreira, Presidente do Botafogo de Ribeirão Preto;

b) Sr. Giovani Linke, Diretor Regional do Paraná Clube;

c) Sr. Celso Luiz de Almeida, Presidente do Esporte Clube Santo André;

d) Sr. João Ferreira Caldas, Conselheiro do Clube Náutico Capibaribe; e

PEDRO TRENGROUSE LAIGNIER DE SOUZA
PROFESSOR DE DIREITO DESPORTIVO DA FGV

e) Sr. Amaro Lúcio da Silva, Diretor de Projetos Especiais do Avaí de Santa Catarina.

2) Audiência pública de 10 de dezembro de 2013. Apresentaram-se:

a) Sr. Raul Corrêa da Silva, Diretor de Finanças do Sport Club Corinthians Paulista;

b) Sr. Paulo André Benini, Representante do movimento Bom Senso Futebol Clube;

c) Sr. Rinaldo José Martorelli, Presidente da Federação Nacional dos Atletas Profissionais de Futebol – FENAPAF;

d) Sr. Maurício Assumpção, Presidente do Botafogo Clube de Futebol e Regatas; e

e) Sr. Romildo Bolzan Junior, Vice-Presidente do Grêmio Football Porto-Alegrense.

3) Audiência pública de 11 de novembro de 2013. Apresentou-se o Sr. Luiz Roberto Beggiora, Coordenador-Geral da Dívida Ativa da União da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN.

4) Audiência pública de 17 de novembro de 2013. Apresentaram-se:

a) Sr. Marcelo Damato, Colunista esportivo do diário Lancel;

b) Sr. André Luiz Cabral de Novaes, Vice-Presidente da Associação dos Cronistas Esportivos de Pernambuco;

c) Sr. Kleiber Beltrão, Diretor da Associação Brasileira de Cronistas Desportivos; e

d) Sr. Guilherme Mazui, Repórter do Jornal Zero Hora, de Porto Alegre.

5) Audiência pública na manhã de 05/12/2014:

a) para debater sobre os serviços de loteria, apresentou-se o Sr. Iuri Ribeiro da Silva e Castro, Gerente Nacional de Negócios Lotéricos, da Caixa Econômica Federal.

b) para debater sobre o histórico, perfil e estrutura da dívida dos Clubes de Futebol, das Confederações e Federações dos Esportes Olímpicos, apresentou-se o Sr. Henrique José Santana - Gerente Nacional de Administração de Passivos (FGTS).

6) Audiência pública na tarde de 05/12/2014, para debater sobre as dívidas dos Clubes de Futebol. Apresentaram-se os seguintes representantes de comissão formada pela Confederação Brasileira de Futebol – CBF:

a) Sr. Vilson Ribeiro de Andrade, Presidente do Coritiba Football Club; e

b) João Bosco Luz de Moraes, Diretor Jurídico do Goiás Esporte Clube.

7) Audiência pública de 12/02/2014. Apresentaram-se:

a) Sr. Amir Somoggi, Especialista em Marketing e Gestão Esportiva; e

b) Sr. Fernando Ferreira, Diretor da Pluri Consultoria.

8) Audiência pública de 18/02/2014. Apresentaram-se:

a) Sr. Walter de Mattos, Presidente do Grupo Lance!; e

b) Arialdo Boscolo, Presidente da Federação Nacional dos Clubes – Fenaclubes.

9) Audiência pública de 19/02/2014. Apresentaram-se:

a) Sr. Caio Cesar Zanardi Gomes da Silva, Técnico da Seleção Brasileira de Futebol Sub-17 e Assistente técnico do Coordenador das categorias de base da Confederação Brasileira de Futebol;

b) Sr. Paulo Roberto Prado, Vice-Presidente do Clube Grêmio Náutico União;

c) Sr. Toninho Nascimento, Secretário Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor, do Ministério do Esporte.

d) Sr. Manuel Pereira, Representante do Clube de Regatas Vasco da Gama.

10) Audiência pública de 12/03/2014. Apresentou-se o Sr. Pedro Trengrouse, Professor da Fundação Getúlio Vargas e especialista na área de esporte.

11) Audiência pública de 25/03/2014. Apresentou-se o Sr. Isaac Sidney Menezes Ferreira, Procurador-Geral do Banco Central.

12) Seminários regionais nos seguintes Estados e datas:

- a) em 07/02/2014, na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, no Rio de Janeiro;
- b) em 14/fevereiro/2014, na Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão, no Maranhão;
- c) em 21/02/2014, na Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, em Santa Catarina.
- d) em 17/03/2014, na Assembléia Legislativa do Estado de Goiás, em Goiás.

Ainda, em 02 de abril de 2014, a Câmara dos Deputados transformou sua sessão plenária em Comissão Geral para debater os mesmos temas que trata a MP 671.

A edição da MP 671, portanto, pode ser qualificada como um artifício do Governo, tanto para interromper e abreviar o debate parlamentar de tema não urgente, submetendo a questão ao rito simplificado de tramitação legislativa a que estão sujeitas as Medidas Provisórias, quanto para impor, acerca da matéria, a visão do Poder Executivo, cuja vontade adquire imediata força de lei, em detrimento da disciplina diversa que o tema teria, se o respectivo projeto emergisse do Congresso Nacional.

É patente que a edição da Medida Provisória 671 representou frontal afronta ao princípio constitucional da separação dos Poderes, instituído pelo art. 2º da Constituição Federal.

Manifesta, portanto, a invalidade total da Medida Provisória 671 por vício insanável de inconstitucionalidade formal, tanto pela ausência de requisito essencial previsto no art. 62 da Constituição Federal como pela usurpação da competência do Poder Legislativo, afronta inaceitável ao Estado Democrático de Direito, cujos Poderes devem ser independentes e harmônicos entre si.

II. – INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS

Não bastasse a inconstitucionalidade formal acima indicada, a MP 671 padece, quanto a muitos de seus dispositivos, de inconstitucionalidades materiais.

A Constituição da República, ao dispor sobre o desporto preconiza, em seu art. 217, a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações quanto à sua organização e funcionamento, positivada no inciso I do referido dispositivo constitucional:

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 funcionamento;

II - a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;

III - o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não-profissional;

IV - a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

§ 1º - O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.

§ 2º - A justiça desportiva terá o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final.

§ 3º - O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.

A positivação, em sede constitucional, da autonomia das entidades desportivas — tanto das entidades dirigentes do desporto quanto das associações que o praticam — representou importante contraponto à política

intervencionista do Estado no esporte, que remonta aos tempos do Estado Novo, com suas inspirações totalitárias e fascistas, que o constituinte de 1988 tentou exorcizar ao dar estatutura constitucional à autonomia desportiva.

Sem prejuízo da atuação do Estado no desporto — que se materializa em diversos aspectos referidos no próprio art. 217 da CF, como no incentivo ao lazer (§3º), na proteção e no incentivo às manifestações desportivas de criação nacional (*caput*, inciso IV), na destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional, e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento (*caput*, inciso II), na previsão de disciplina diferenciada para o desporto amador e profissional (*caput*, inciso III), na previsão (§1º) de regulação, por lei, da Justiça desportiva (cujos tribunais e demais órgãos, como se sabe, são organizados e mantidos - com respeito à moldura ditada pelas normas legais e regulamentares - pelas entidades de administração do desporto, em mais um sinal da autonomia dessas últimas) — fato é que há previsão constitucional no sentido do respeito à autonomia de organização e funcionamento das entidades de prática desportiva e das entidades de administração do desporto (CF, art. 217, I).

Aquí, entretanto, é necessário atenção. Essa autonomia não é absoluta. Não se confunde com independência ou soberania. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já destacou, ao julgar a ADI 2.937/DF, que questionava diversos dispositivos do Estatuto do Torcedor (Lei 10.671/2003), que o direito ao desporto tem por titular o cidadão, a pessoa, sendo as entidades desportivas não as destinatárias desse direito, mas, sim, instrumentos para a sua realização.

Assim foi que, no exame de tal Ação Direta de Inconstitucionalidade, que veio a ser julgada improcedente, nossa Corte Suprema, ao validar os dispositivos impugnados do Estatuto do Torcedor, esclareceu que, em consonância com o princípio de que não há direitos absolutos, também a autonomia desportiva está sujeita a um conjunto de limitações, e deve ser exercida em consonância com os fins a que se destina.

Em particular, o voto condutor do julgamento, proferido pelo Ministro CEZAR PELUSO, assinala:

“No que tange à autonomia das entidades desportivas, ao direito de livre associação e à não-intervenção estatal, tampouco assiste razão ao requerente.

Seria até desnecessário a respeito, mas faço-o por excesso de zelo, relembrar a velhíssima e aturada lição de que nenhum direito, garantia ou prerrogativa ostenta caráter absoluto. Como acentua VIEIRA DE ANDRADE, que se debruça largo sobre as três vertentes da limitação a que estão sujeitos, não “é novidade afirmar... que os direitos fundamentais não são absolutos nem ilimitados”.

É o que já assentou esta Corte:

“Os direitos e garantias individuais não têm caráter absoluto. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas — e considerado o substrato ético que as informa — permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros.”

Tem-se a alegação de ofensa aos incisos XVII e XVIII do art. 5º da Constituição da República, sob desavisada asserção de que “a autonomia desportiva (art. 217, I), diferentemente da mencionada autonomia universitária, não tem qualquer condicionante nos princípios e normas da Carta Política, do mesmo modo que inexistente qualquer limitação insculpida no corpo normativo da Constituição Federal” (fls. 15).

Penso se deva conceber o esporte como direito individual, não se me afigurando viável interpretar o caput do artigo 217 - que consagra o direito de cada um ao esporte - à margem e com abstração do inciso I, onde consta a autonomia das entidades desportivas. Ora, na medida em que se define e compreende

como objeto de direito do cidadão, o esporte emerge aí, com nitidez, na condição de bem jurídico tutelado pelo ordenamento, em relação ao qual a autonomia das entidades é mero instrumento de concretização, que, como tal, se assujeita àquele primado normativo. A previsão do direito ao esporte é preceito fundador, em vista de cuja realização histórica se justifica a autonomia das entidades dirigentes e associações, quanto à sua organização e funcionamento.

Logo, é imprescindível ter-se em conta, na análise das cláusulas impugnadas, a legitimidade da imposição de limitações a essa autonomia desportiva, não, como sustenta o requerente, em razão de submissão dela à “legislação infraconstitucional” (fls. 15), mas como exigência do prestígio e da garantia do direito ao desporto, constitucionalmente reconhecido (art. 217, caput).

O esporte é, aliás, um dentre vários e relevantes direitos em jogo. As disposições do Estatuto homenageiam, inter alia, o direito do cidadão à vida, à integridade e incolumidade física e moral, inerentes à dignidade da pessoa humana, à defesa de sua condição de consumidor, ao lazer e à segurança.”

E, em outro trecho, afirma o Ministro Relator:

“Por fim, ainda do ponto de vista extrajurídico, a válida legislação, além de tutelar, diretamente, o torcedor, favorece, indiretamente – até porque em nenhum dispositivo estabelece normas tendentes a alterar o funcionamento e a organização administrativa das entidades –, o aperfeiçoamento das instituições, incentivando-lhes a profissionalização e a busca da eficiência na gestão esportiva, com benefício a toda a sociedade.”

Ora, a partir do exame desse precedente do Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, resta claro que a autonomia de associação (CF art. 5º, XVII e XVIII) não é absoluta e que a autonomia especial de que gozam as entidades desportivas (CF art. 217, I) igualmente não é absoluta; que a autonomia das entidades de prática desportiva e de administração do desporto encontram limites, notadamente quando em confronto com outros valores ou interesses juridicamente tutelados, como o são “o direito do cidadão à vida, à integridade e incolumidade física e moral, inerentes à dignidade da pessoa humana, à defesa de sua condição de consumidor, ao lazer e à segurança”.

Por outro lado, ao julgar válidas as normas do Estatuto do Torcedor – inclusive aquelas que preconizam a responsabilidade objetiva de dirigentes, o afastamento compulsório de dirigentes e outros que possam comprometer a prévia e completa apuração de fatos — o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL salientou que o objetivo das normas do Estatuto era o de tutelar a figura do torcedor enquanto sujeito de direitos, e que, a juízo daquela excelsa Corte, nenhum dos dispositivos do Estatuto do Torcedor tinha normas tendentes a alterar o funcionamento e a organização administrativa das entidades, embora favorecendo indiretamente a profissionalização e a busca da eficiência na gestão.

Como não há normas legais inúteis – e, *a fortiori*, não há normas constitucionais desprovidas de conteúdo – cabe indagar: que conteúdo normativo mínimo remanesce para a autonomia positivada no art. 217, inciso I do Texto Magno?

A resposta parece se descortinar justamente pela distinção que o acórdão da ADI 2.937 traça, entre a liberdade de funcionamento e de organização administrativa das entidades desportivas, de um lado, e os direitos do torcedor, do público consumidor do espetáculo desportivo, de outro.

Quando está em causa a vida, a integridade física, a saúde, a segurança do torcedor, ou mesmo a proteção e a defesa do torcedor enquanto consumidor, a prevenção de práticas abusivas nas competições, a prevenção de fraudes e de *match-fixing* em torneios, a promoção de seriedade na arbitragem, a transparência quanto aos regulamentos das competições e o seu efetivo cumprimento sem manobras e artifícios que acabam por minar a confiança do torcedor na higidez da competição e no mérito desportivo como fundamento das vitórias, nesses casos, se legitima a intervenção legislativa do Estado, ainda que se faça necessária a edição de algumas normas mais pormenorizadas, como aquelas que determinam prazo para divulgação de súmulas, sorteio de árbitros, etc.

Porém, se para o STF a intervenção do Estado é legítima no que se refere à disciplina das **competições**, especificamente com foco, não em lhes determinar o formato concreto, mas em **assegurar os direitos subjetivos dos**

forcedores, há, por outro lado, um campo no qual deve predominar o respeito àquela autonomia a que alude o art. 217, I da Constituição da República: trata-se do domínio da organização interna e do funcionamento administrativo das entidades desportivas.

A liberdade de auto-organização pressupõe a possibilidade de definição, pelas próprias entidades, das normas estatutárias que as haverão de reger, e a autonomia de funcionamento inibe a intervenção estatal nessas pessoas jurídicas de direito privado.

Todavia, todas as pessoas jurídicas, e não só as entidades desportivas, mas também elas, estão sujeitas às normas da lei quanto às formas jurídicas que podem adotar.

Assim, por exemplo, é a lei que define o que é uma associação e quais são os caracteres básicos de sua organização interna (Código Civil, arts. 53 a 59), e o mesmo se passa com os demais tipos de pessoas jurídicas, como as fundações, os partidos políticos, as sociedades, etc.

Quanto às sociedades, é de se observar que a legislação também regula em minúcias os diferentes tipos de sociedades (sociedades anônimas, que por sua vez podem ser de capital aberto ou de capital fechado, sociedades limitadas, sociedades em comum, sociedades simples, sociedades de advogados, etc), com normas específicas que se aplicam a algumas sociedades e não a outras conforme sejam empresárias ou não empresárias, dependentes de autorização ou não dependentes de autorização, etc.

O ordenamento jurídico também contém normas específicas sobre determinadas pessoas jurídicas em função do seu objeto, como é o caso por exemplo das normas de regência específica das instituições financeiras, dos sindicatos, etc.

Nesse diapasão, a Lei Pelé (Lei 9.615/98) contém normas específicas aplicáveis às entidades desportivas. Tal diploma normativo, verdadeiro marco regulatório do setor, dispôs sobre a prática desportiva profissional, sobre a

Justiça Desportiva, e também sobre o Sistema Nacional do Desporto, constituído, segundo o seu art. 13, parágrafo único, pelo Comitê Olímpico Brasileiro, pelo Comitê Paralímpico Brasileiro, pelas entidades nacionais de administração do desporto (dentre as quais a CBF, ora consulente), pelas entidades regionais de administração do desporto, pelas ligas regionais e nacionais, pelas entidades de prática desportiva, filiadas ou não aos entes mencionados anteriormente, e pela Confederação Brasileira de Clubes.

Sem adentrar a minúcias ou se imiscuir diretamente na organização intestina dessas entidades desportivas, a Lei Pelé ainda assim contém normas com regras mínimas sobre os processos eleitorais (art. 22), forma de apresentação das demonstrações financeiras por ligas, entidades de administração do desporto e de prática desportiva, se participantes de competições profissionais (art. 46-A, I), afastamento dos dirigentes e nulidade dos seus atos, em caso de não apresentação das demonstrações financeiras nos moldes exigidos (art. 46-A §2º).

A autonomia desportiva, é, portanto, como se vê, uma autonomia limitada, e o legislador pode, sim, editar normas aplicáveis às entidades desportivas, mormente quando tenha em conta a tutela do interesse público e de terceiros. Ademais, persistindo qualquer dúvida, o legislador pode ainda modificar o próprio art. 217 da Constituição Federal.

Todavia, remanesce uma ampla latitude para a autonomia desportiva, e esse espaço deve ser protegido e respeitado, sob pena de se fazer *tábula rasa* da previsão do art. 217, I do Texto Magno.

A esse respeito, oportuno citar o precedente envolvendo o São Paulo Futebol Clube. Como se sabe, no Brasil, anteriormente ao Código Civil de 2002, as associações podiam definir, livremente, nos seus Estatutos, o modo pelo qual seriam aprovadas as alterações estatutárias e o órgão incumbido de deliberar sobre tais alterações. O Código Civil em vigor alterou essa disciplina, dispondo que caberia apenas às Assembleias Gerais das associações alterar-lhes os Estatutos. Muitas associações, e inclusive muitas entidades desportivas, adaptaram seus atos constitutivos às previsões da nova lei civil, atualmente vigente. Não o fez, entretanto, o São Paulo

Futebol Clube, cujo Estatuto, portanto, continuou a prever a competência do Conselho Deliberativo para a aprovação de alterações estatutárias.

Pois bem, ao julgar, em 2013, o processo 0005443-16.2011.8.26.0011, o TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, por sua 8ª Câmara de Direito Privado, reconheceu a validade da alteração estatutária pelo Conselho Deliberativo para permitir a eleição do seu então Presidente para um terceiro mandato, sob o fundamento de que o São Paulo Futebol Clube não necessitaria adaptar seu Estatuto às previsões do novel Código Civil sobre a competência da Assembleia Geral, por entender a Corte Bandeirante, justamente, que a regra de autonomia de auto-organização insculpida no art. 217, I do Texto Constitucional prevaleceria sobre a norma do art. 59 do Código Civil.

Assim, deve-se notar que embora seja possível ao legislador, principalmente tendo em vista a tutela de outros bens e interesses jurídicos, estatuir algumas regras específicas que circunscrevam ou limitem a autonomia dos entes desportivos, como as regras contidas no Estatuto do Torcedor que foram julgadas válidas pelo STF, as entidades desportivas gozam, por outro lado, de ampla liberdade de auto-organização e funcionamento, que não pode ser obliterada, sob pena de se transformar em letra morta a previsão de autonomia do art. 217, I da CF.

É sob essa luz que devem ser examinados os dispositivos da MP 671 relativos à organização interna das entidades desportivas.

Cumprido de início observar que a Medida Provisória ora em exame não veicula qualquer norma que pretenda modificar de forma direta e obrigatória o regime de organização interna das entidades desportivas.

Talvez o próprio Poder Executivo, ao exercer a função legislativa pela via da Medida Provisória, ciente das limitações constitucionais ao poder de disciplinar a organização interna e o funcionamento das entidades desportivas que decorrem da regra de autonomia do art. 217, I da Carta Política, tenha se esquivado de

fazer imposições diretas para buscar evitar questionamentos acerca da legitimidade constitucional das normas da MP.

Todavia, o que fez o legislador provisório foi impor, por via oblíqua, a sua vontade sobre as entidades desportivas, mediante a adoção de artifícios que, por meios transversos, acabam por transformar, na prática, em obrigatório algo que era para ser, segundo o próprio texto da MP, facultativo.

Ora, se nem mesmo a própria Medida Provisória declara a sua intenção de impor um regime obrigatório, disfarçando-o de facultativo, a sua imposição como regime mandatório por via transversa representa, sem sombra de dúvida, um atentado à autonomia desportiva e à própria liberdade de associação.

O art. 2º da Medida Provisória cria o Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro - PROFUT, *“com o objetivo de promover a gestão transparente e democrática e o equilíbrio financeiro das entidades desportivas profissionais de futebol”*.

Segundo o art. 3º da MP, a adesão ao PROFUT seria facultativa tanto para entidades de prática desportiva (e.g. clubes) quanto para entidades de administração do desporto (federações e confederações), *verbis*:

Art. 3º A adesão ao PROFUT se dará com o requerimento das entidades desportivas profissionais de futebol ao parcelamento de que trata a Seção II deste Capítulo.

Parágrafo único. Para aderir ao PROFUT, as entidades desportivas profissionais de futebol deverão apresentar os seguintes documentos:

I - estatuto social e atos de designação e responsabilidade de seus gestores;

II - demonstrações financeiras e contábeis, nos termos da legislação aplicável;

III - relação das operações de antecipação de receitas realizadas, assinado pelos dirigentes e pelo conselho fiscal.

Por seu turno, a adesão ao PROFUT, embora permitindo o acesso ao parcelamento de que trata a seção II da MP, implica na assunção de uma série espantosa de obrigações, sob pena de desligamento da entidade do PROFUT e de se considerarem descumpridos os termos do parcelamento especial concedido. Tais condições estão expressas no art. 4º da MP:

Art. 4º Para que as entidades desportivas profissionais de futebol mantenham-se no PROFUT, serão exigidas as seguintes condições:

I - regularidade das obrigações trabalhistas e tributárias federais correntes, vencidas a partir da data de publicação desta Medida Provisória, inclusive as retenções legais, na condição de responsável tributário, na forma da lei;

II - fixação do período do mandato de seu presidente ou dirigente máximo e demais cargos eletivos em até quatro anos, permitida uma única recondução;

III - comprovação da existência e a autonomia do seu conselho fiscal;

IV - proibição de antecipação ou comprometimento de receitas referentes a períodos posteriores ao término da gestão ou do mandato, salvo:

a) o percentual de até trinta por cento das receitas referentes ao primeiro ano do mandato subsequente; e

b) em substituição a passivos onerosos, desde que implique redução do nível de endividamento;

V - redução do déficit ou prejuízo, nos seguintes prazos:

a) a partir de 1º de janeiro de 2017, para até dez por cento de sua receita bruta apurada no ano anterior;

b) a partir de 1º de janeiro de 2019, para até cinco por cento de sua receita bruta apurada no ano anterior; e

c) a partir de 1º de janeiro de 2021, sem déficit ou prejuízo;

VI - publicação das demonstrações contábeis padronizadas, separadamente por atividade econômica e por modalidade esportiva, de modo distinto das atividades recreativas e sociais, após terem sido submetidas a auditoria independente;

VII - cumprimento dos contratos e regular pagamento dos encargos relativos a todos os profissionais contratados, referentes a verbas atinentes a salários, de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, de contribuições previdenciárias, de pagamento das obrigações contratuais e outras havidas com os atletas e demais funcionários, inclusive direito de imagem, ainda que não guardem relação direta com o salário;

VIII - previsão, em seu estatuto ou contrato social, do afastamento imediato e inelegibilidade, pelo período de cinco anos, de dirigente ou administrador que praticar ato de gestão irregular ou temerária;

IX - demonstração de que os custos com folha de pagamento e direitos de imagem de atletas profissionais de futebol não superam setenta por cento da receita bruta anual; e

X - manutenção de investimento mínimo na formação de atletas e no futebol feminino.

§ 1º Sem prejuízo do disposto nos incisos I a VIII do caput, no caso de entidade de administração do desporto, serão exigidas:

I - a participação de atletas nos colegiados de direção e na eleição para os cargos da entidade; e

II - a representação da categoria de atletas no âmbito dos órgãos e conselhos técnicos incumbidos da aprovação de regulamentos das competições.

§ 2º As entidades deverão publicar, em sítio eletrônico próprio, documentos que atestem o cumprimento do disposto nos incisos I a X do caput, garantido o sigilo acerca dos valores pagos a atletas e demais profissionais contratados.

§ 3º Para os fins do disposto no inciso III do caput, será considerado autônomo o conselho fiscal que tenha asseguradas condições de instalação, funcionamento e independência, garantidas, no mínimo, por meio das seguintes medidas:

I - escolha de seus membros mediante voto ou outro sistema estabelecido previamente à escolha;

II - exercício de mandato de seus membros, do qual só possam ser destituídos nas condições estabelecidas previamente ao seu início e determinada por órgão distinto daquele sob a sua fiscalização; e

III - existência de regimento interno que regule o seu funcionamento.

§ 4º As entidades desportivas profissionais com faturamento anual inferior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) ficam dispensadas do cumprimento do disposto nos incisos IV, V e IX do caput.

§ 5º Não constitui descumprimento da condição prevista no inciso VII do caput a existência de débitos em discussão judicial.

Sem prejuízo da própria discussão acerca da conveniência e oportunidade de se impor aos clubes e às entidades de administração desportiva um rol tão extenso de exigências para adesão ao PROFUT, causa espécie a norma do art. 5º da Medida Provisória, que representa um **indisfarçável instrumento destinado a compelir, por via transversa, a saber, por efetiva coação, entidades de administração do desporto que optaram por não aderir ao PROFUT ou que sequer possuem débitos a parcelar, a acabarem por se submeter a um regime em muitos pontos análogo ao previsto para os próprios integrantes do PROFUT.**

Como se vê, o art. 5º contém uma série de regras destinadas a ligas e entidades de administração do desporto, **independentemente de terem tais ligas e entidades aderido, elas próprias, ao PROFUT:**

Art. 5º As entidades desportivas profissionais de futebol que aderirem ao PROFUT somente poderão disputar competições organizadas por entidade de administração do desporto ou liga que:

I - publique, em sítio eletrônico próprio, sua prestação de contas e demonstrações contábeis padronizadas, após terem sido submetidas a auditoria independente;

II - garanta a representação da categoria de atletas no âmbito dos órgãos e conselhos técnicos incumbidos da aprovação de regulamentos das competições;

III - assegure a existência e a autonomia do seu conselho fiscal;

IV - estabeleça em seu estatuto:

a) mandato de até quatro anos para seu presidente ou dirigente máximo e demais cargos eletivos, permitida uma única recondução; e

b) a participação de atletas nos colegiados de direção e na eleição para os cargos da entidade;

V - preveja, em seu regulamento geral de competições, a exigência, como condição de inscrição, que todos os participantes:

a) observem o disposto I a X do caput do art. 4º; e

b) tenham regularidade fiscal, atestada por meio de apresentação de Certidão Negativa de Débitos e Certificado de Regularidade do FGTS; e

VI - preveja, em seu regulamento geral de competições, no mínimo, as seguintes sanções para o descumprimento das condições previstas nos incisos I a X do caput do art. 4º:

a) advertência;

b) proibição de registro de contrato especial de trabalho desportivo, para os fins do § 5º do art. 28 da Lei nº 9.615, de 1998;

e

c) descenso para a divisão imediatamente inferior ou eliminação do campeonato do ano seguinte.

Todavia, por força do *caput* do art. 5º da MP, as entidades de prática desportiva que tenham aderido ao PROFUT apenas poderão participar de competições organizadas por ligas ou entidades de administração do desporto que tenham, elas próprias, se submetido a todas as exigências dos diversos incisos e alíneas do art. 5º.

Assim, sem que sejam elas próprias participantes do PROFUT, tais ligas e entidades de administração do desporto acabam se vendo coagidas a aderir ao regime descrito no art. 5º da MP, sob pena de não mais poderem contar, em suas competições, com as entidades de prática desportiva que aderiram ao PROFUT.

Imagine-se a seguinte situação: um grande clube que pratica futebol profissional, como o Flamengo ou Corinthians, por exemplo, adere ao PROFUT. Se as respectivas entidades regionais (Federações Estaduais) e nacionais (a Confederação, no caso, a CBF, ora consulente) de administração do desporto às quais tal clube está vinculado não se submeterem ao regime de organização e funcionamento ditado pelo art. 5º, tal clube ficará excluído da possibilidade de disputar competições organizadas pelas citadas entidades de administração do desporto.

Portanto, das duas, uma: ou os clubes de futebol aderentes do PROFUT ficarão impedidos de participar das competições organizadas pela ora consulente CBF (que não é, ela própria, participante do PROFUT e cuja organização e funcionamento não se amolda ao art. 5º da MP), como a Copa do Brasil, o Campeonato Brasileiro, etc, ou a CBF será obrigada, **contra a sua vontade**, a aderir ao regime pormenorizado nos incisos e alíneas do art. 5º da MP. E o mesmo se passará com as Federações Estaduais e as competições por elas organizadas.

O *cálculo político* do legislador provisório é evidente. Por certo que não deseja o Poder Executivo legislador ver os clubes aderentes do PROFUT excluídos de competições. O que se objetiva, com a regra de proibição de participação dos clubes integrantes do PROFUT em competições organizadas por entidades que não atendam ao art. 5º, é obrigar tais entidades de organização do desporto e ligas, contra a sua vontade, a se curvarem ao regime jurídico do art. 5º, como condição para manterem em suas competições as entidades de prática desportiva que tenham aderido ao PROFUT.

Trata-se, portanto, de *coação em estado puro*. Cuida-se de técnica legislativa afrontosa ao próprio postulado do Estado de Direito.

Se o legislador não quis obrigar diretamente, a MP não pode se utilizar de meios indiretos de coação para atingir o mesmo resultado de obrigar.

Mormente ao se pensar em uma entidade de administração do desporto como a CBF, ora consulente, que é a entidade nacional de administração do

futebol, fica claro o impacto do art. 5º da MP sobre a sua autonomia constitucional de organização e funcionamento.

A CBF e as Federações não são, elas próprias, participantes do PROFUT. Ainda que não seja mais do agrado do Governo, suas formas de organização são aquelas decididas em seus Estatutos, que hoje podem ser modificados pelos seus membros ordinários, que são respectivamente as Federações Estaduais, clubes e ligas municipais amadoras.

Por mais que seja necessário discutir um novo modelo de governança para o esporte brasileiro, inclusive refletindo sobre o porquê atletas e clubes não tem direito a voto nas Assembléias Gerais e fóruns decisórios das entidades que organizam suas competições, não se pode admitir mais remendos legislativos que, pela forma açodada com que são discutidos, acabam por piorar ainda mais as condições para o desenvolvimento do esporte no Brasil.

Caso alguns clubes, ou mesmo uma minoria de clubes, ou, ainda, algum clube isolado de expressão nacional, venha a aderir ao PROFUT, as Federações e a própria CBF ficarão sob forte pressão para aderirem, elas próprias, às exigências do art. 5º da MP.

Dentre essas exigências, estão: (i) a representação da categoria de atletas no âmbito dos órgãos e conselhos técnicos incumbidos da aprovação de regulamentos das competições; (ii) a participação de atletas nos colegiados de direção e na eleição para os cargos da entidade; (iii) a publicação em sítio eletrônico próprio, de sua prestação de contas e das demonstrações contábeis padronizadas, após terem sido submetidas a auditoria independente; (iv) a obrigação de inserir em seus Estatutos previsão de mandato de até quatro anos para seu presidente ou dirigente máximo e demais cargos eletivos, permitida uma única recondução; (v) obrigações relativas ao conteúdo dos regulamentos das competições.

A exigência do art. 5º, caput, dirigida aos clubes (entidades de prática desportiva) participantes do PROFUT, os instrumentaliza como meios para o

exercício de uma coação sobre as ligas e entidades de administração do desporto, evidenciando verdadeira situação de **servidão por dívida** a que estes clubes estarão sujeitos, subordinando-os ao dirigismo estatal ao arrepio do art. 217, I da CF.

O próprio rol de exigências do art. 4º, dirigido às entidades aderentes do PROFUT, já é de questionável constitucionalidade. Por seu turno o art. 5º nos parece flagrantemente inconstitucional.

Afinal de contas, por força da autonomia constitucional de organização e funcionamento de que trata o art. 217 da CF, uma Medida Provisória jamais poderia impor aos clubes às entidades dirigentes do desporto nacional o cabedal de exigências dispostos nos arts. 4º e 5º da MP 671.

Todavia, a pretexto de que os clubes estão endividados, e como condição para o parcelamento especial dessas dividas, impõe-se a eles uma forma específica de organização e funcionamento, desejada atualmente pelo Poder Público.

Ora, o Poder Público não pode exigir, como condição para a concessão de um parcelamento de débitos, o sacrifício da autonomia de organização e funcionamento das entidades desportivas, que é desejada e tutelada pela própria Constituição Federal.

Mutatis mutandis, é como se o Estado pudesse exigir, como condição para parcelar débitos de uma empresa jornalística, que ela sacrificasse a sua liberdade de imprensa, passando a adotar um determinado conteúdo jornalístico ou linha editorial desejada pelo Poder Público.

O exemplo ajuda a perceber o absurdo da situação, sendo notória a inconstitucionalidade.

Embora pareça legítimo (independentemente de um juízo de valor pormenorizado sobre a conveniência e oportunidade de diversas exigências do art. 4º) que a Medida Provisória possa impor condições aos entes que optarem por

voluntariamente aderir ao PROFUT, não há qualquer legítimo fundamento para se coagir entidades de administração do desporto e ligas não participantes do PROFUT a se submeterem ao regime ditado pelo art. 5º da MP, e tampouco para se exigir de entidades de prática desportiva que já estarão a cumprir todas as exigências do art. 4º, que também se furtem de participar de competições organizadas por certas ligas ou entidades de administração do desporto, apenas por não adotarem tais ligas e entidades o regime desejado pelo art. 5º da MP.

É chapada a tentativa do Estado de se imiscuir na organização e no funcionamento de entidades que são autônomas por disposição constitucional (inclusive com a criação de uma Autoridade Pública de Governança do Futebol – APFUT, incumbida, *inter alia*, de fiscalizar o cumprimento dos regimes estatuídos pelos arts. 4º e 5º da MP), o que importa em flagrante violação do art. 217, I da Carta da República, e em consequente inconstitucionalidade dos já referidos arts. 4º e 5º da Medida Provisória, bem como das demais disposições da MP relacionadas com tais artigos (notadamente, art. 6º e arts. 21 a 25 da MP).

Todavia, ainda que não seja reconhecida a inconstitucionalidade do art. 4º, pensamos ser flagrantemente inconstitucional o art. 5º da MP (implicando, de consequência, na invalidade do seu art. 6º e na impossibilidade de aplicação dos arts. 21 a 25 no que diz respeito ao art. 5º).

III. – MÉRITO LEGISLATIVO

A hipótese de criação de uma liga à margem da CBF, prevista no art. 6 da MP, conduziria o país em retrocesso ao caos da década de 30, quando a criação, em 1.933, da Federação Brasileira de Futebol, e das Federações Carioca e Paulista, como contraponto à Confederação Brasileira de Desportos (CBD), à Associação Metropolitana de Esportes Atléticos (AMEA) e à Associação Paulista de Esportes Atléticos (APEA), sacrificou a representação brasileira na Copa do Mundo de 1934, restringindo-a aos jogadores dos clubes vinculados à entidade reconhecida pela FIFA, à época a CBD (e suas filiadas).

O art. 18 dos Estatutos da FIFA deixa claro que as ligas de futebol profissional existentes no mundo todo foram criadas com a participação da Associação Nacional dos seus respectivos países, na forma da legislação vigente e de seus próprios estatutos:

18 Estatuto de las ligas u otras agrupaciones de clubes

1. Las ligas u otras agrupaciones de clubes afiliadas a un miembro de la FIFA están subordinadas a éste, y solo pueden existir con el consentimiento del miembro. Los estatutos del miembro establecen el ámbito de competencia y los derechos y deberes de estas agrupaciones. El miembro aprueba los estatutos y reglamentos de estas agrupaciones.

Outra incoerência perigosa da MP 671 diz respeito ao descenso previsto no art. 5º, inciso VI, alínea c. Em essência, promoção e rebaixamento tem por finalidade o nivelamento técnico das competições. Descenso não é punição! É na verdade uma ferramenta para equilibrar tecnicamente as competições. Um time cai e outro sobe em razão de seu desempenho esportivo para promover o equilíbrio da competição, garantindo, conseqüentemente, que seja atraente, esportiva e economicamente.

Essa "punição", ao invés de se concentrar no dirigente que não cumpriu suas obrigações na gestão do clube, pune toda torcida e tem reflexos em todos os outros clubes, ou resta dúvida que uma competição sem Flamengo, Corinthians, São Paulo, Cruzeiro, Fluminense, Vasco ou qualquer outro grande clube é menos atraente e lucrativa?

Ainda, é importante ressaltar que o descenso de um clube com nível técnico para jogar divisões superiores causa um desequilíbrio nocivo à todas as competições, tanto àquela que deixa de jogar quanto a que efetivamente disputará.

Na Europa, quando um clube não cumpre os requisitos econômicos e financeiros para disputar competições não sofre com descenso e sim com exclusão. Isso porque quando não cumpre suas obrigações coloca em risco qualquer competição que estiver disputando.

Cabe aqui esclarecer que qualquer país é soberano para legislar sobre os tipos jurídicos nos quais se constituem os membros da FIFA em suas respectivas jurisdições e isto não pode ser compreendido como interferência de terceiros em seus assuntos internos, como se depreende da leitura dos artigos 13 e 17 dos Estatutos da entidade internacional:

13 Obligaciones de los miembros

1. Los miembros se obligan a:

i) administrar sus asuntos de forma independiente y asegurarse de que no se produzca ninguna injerencia por parte de terceros en sus asuntos internos;

3. La violación del apdo. 1, letra i) del presente artículo también puede entrañar sanciones incluso si la injerencia de un tercero no puede imputarse a la asociación miembro en cuestión.

17 Independencia de los miembros y sus órganos

1. Cada miembro administrará sus asuntos de forma independiente y sin la injerencia de terceros.

2. Los órganos de un miembro se designan únicamente a través de una elección o nombramiento interno. Los estatutos de la asociación estipularán un procedimiento electoral independiente para la elección o los nombramientos.

3. La FIFA no reconocerá a ningún órgano de un miembro que no haya sido elegido o nombrado de acuerdo con las disposiciones del apdo. 2. Esta disposición es también válida para los órganos elegidos o nombrados con carácter interino.

4. La FIFA no reconocerá las decisiones adoptadas por órganos que no hayan sido elegidos o nombrados de acuerdo con el apdo. 2 del presente artículo.

Ora, se os Estatutos de qualquer pessoa jurídica devem seguir os termos da legislação vigente na jurisdição onde se constitui, o Congresso Nacional tem legitimidade para legislar sobre o tema, sem que isso seja considerado interferência de terceiros passível de punição pela FIFA.

Nos Estados Unidos, um Ato do Congresso Americano no mandato do Presidente Carter em 1978, conhecido como *Amateur Sports Act*,

determinou que atletas em atividade deveriam ter pelo menos 20% dos votos em qualquer fórum de decisão das entidades esportivas americanas e os Estatutos da Federação de Futebol dos Estados Unidos refletiram este comando legal não só determinando 20% dos votos para os atletas (ByLaw 302 - Section 3) como também incluindo outros atores relevantes como as ligas profissionais.

O entendimento que não há razão para qualquer punição da FIFA em razão de legislação que normatize as organizações esportivas se reforça com a leitura do item 2 do art. 6 dos Estatutos da entidade, que expressamente declara a sujeição dos Estatutos das organizações esportivas vinculadas à FIFA à legislação estatal da jurisdição em que se inserem:

6 Reglas de Juego

1. Todos los miembros de la FIFA juegan al fútbol asociación según las Reglas de Juego promulgadas por el IFAB. Solo el IFAB puede elaborar y enmendar estas reglas.

2. De conformidad con la legislación suiza, el IFAB es una asociación con sede en Zúrich (Suiza). Sus miembros son la FIFA y las cuatro asociaciones británicas.

3. La organización, los deberes y las responsabilidades del IFAB se estipulan en los estatutos del IFAB.

As principais razões para preocupação com a interferência de terceiros nas entidades esportivas são: (i) proteção à integridade do esporte, evitando principalmente a manipulação de resultados, e (ii) a necessidade de uniformidade de regras de um determinado esporte, onde quer que seja praticado. Não seria possível a prática de uma modalidade desportiva segundo regras diferentes, mesmo porque com regras diferentes não se pratica a mesma modalidade desportiva.

Em que pese a diversidade legislativa encontrada nos mais diferentes países onde se pratica o desporto, no que concerne à prática desportiva, há um conjunto de regras único. A Lei de um país não pode alterar as regras do futebol e nem a justiça estatal pode obrigar um árbitro a marcar ou anular uma penalidade.

No Brasil, o atual Sistema Nacional do Desporto não reflete a autonomia da vontade de todos os seus membros, pelo contrário, é reflexo de uma legislação extremamente autoritária e anacrônica, que vem sendo remendada desde o Decreto-Lei 3.199, imposto pela ditadura do Estado Novo em 1941, e da Lei 6.251, publicada pelo Regime Militar em 1975. O paradoxo é que a Constituição Cidadã de 1.988 conferiu autonomia de organização e funcionamento às estruturas criadas pela ditadura.

Nossa democracia, cada vez mais substantiva, amadurece a cada dia e não pode admitir que uma Medida Provisória seja utilizada para tratar de questões estruturais do esporte brasileiro, prometendo resolver problemas agudos e crônicos num passe de mágica.

Vale lembrar que, há pouco tempo, o Governo prometeu resolver a questão das dívidas fiscais dos clubes com a Timemania. A Caixa Econômica Federal apresentou estimativa de arrecadação superior a R\$ 500 milhões logo no primeiro ano. Não passou de R\$ 100 milhões. Os clubes acreditaram nessa promessa do Governo e, para aderir à Timemania, aceitaram confessar dívidas que vinham discutindo em sede administrativa e judicial. O resultado foi catastrófico. Como a arrecadação ficou muito aquém da prometida pelo Governo, os clubes não conseguiram pagar seus débitos, que passaram a ser bem maiores do que eram antes. A emenda saiu pior que o soneto.

É preciso consolidar toda legislação esportiva brasileira num novo marco regulatório, adequado à democracia do século XXI. É urgente tratar do sintoma mas também é fundamental cuidar da doença. As dívidas dos clubes resultam de um sistema anacrônico, que concentra riqueza e impede o desenvolvimento pleno do potencial econômico do futebol brasileiro.

Não existe mágica nem solução fácil. É preciso mediar interesses e discutir profundamente a estrutura de governança do esporte no país. O Congresso Nacional tem vocação e legitimidade para enfrentar este desafio de forma equilibrada e não pode se render ao autoritarismo de uma Medida Provisória, que mais

PEDRO TRENGROUSE LAIGNIER DE SOUZA
PROFESSOR DE DIREITO DESPORTIVO DA FGV

se assemelha a instrumento ditatorial como Ato Institucional ou Decreto-Lei, incompatível com os princípios democráticos que devem nortear uma nova era para o esporte nacional.

À luz de todo o exposto, concluímos que a Medida Provisória 671, para além de padecer de inconstitucionalidade formal (que afeta todo o diploma, ante à ilegitimidade de sua edição quando ausente o requisito da urgência e patente o desrespeito ao princípio constitucional da separação de Poderes), ostenta, também, inconstitucionalidade material quanto aos dispositivos acima mencionados e merece ser veementemente rechaçada pelo Congresso Nacional, que tem a legitimidade para tratar do tema e não pode discuti-lo de forma açodada, nem aceitar que o Poder Executivo usurpe sua competência.

Este é o nosso parecer.

Rio de Janeiro, 04 de maio de 2015


PEDRO TRENGROUSE LAIGNIER DE SOUZA

OAB/RJ 122.133