

Revista de  
**Direito Econômico e  
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



# **REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL**

vol. 10 | n. 1 | janeiro/abril 2019 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | [www.pucpr.br/direitoeconomico](http://www.pucpr.br/direitoeconomico)

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



## **Intervenção estatal nas entidades esportivas brasileiras: flexibilização da autonomia constitucional?**

*State intervention on Brazilian sports entities:  
flexibilization of constitutional autonomy?*

**Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo\***

Fundação Getulio Vargas (Brasil)

carlos.ragazzo@fgv.br

**Francisco José Defanti Fonseca\***

Fundação Getulio Vargas (Brasil)

francisco\_defanti@hotmail.com

Recebido: 07/03/2018

Received: 03/07/2018

Aprovado: 26/08/2018

Approved: 08/26/2018

Como citar este artigo/*How to cite this article*: RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert; FONSECA, Francisco José Defanti. Intervenção estatal nas entidades esportivas brasileiras: flexibilização da autonomia constitucional? **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 10, n. 1, p. 73-103, jan./abr. 2019. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i1.23606

\* Membro do Corpo Docente Permanente do Curso de Pós-Graduação *stricto sensu* da Fundação Getúlio Vargas Direito Rio (Rio de Janeiro - RJ, Brasil). Doutor e Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. E-mail: carlos.ragazzo@fgv.br

\* Mestre em Direito da Regulação pela da Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro – RJ, Brasil). Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: francisco\_defanti@hotmail.com

## Resumo

O artigo aborda os limites constitucionais sobre a autonomia no modelo de gestão desportiva que vigora no Brasil. Tradicionalmente, as possibilidades de intervenção estatal são limitadas pela autonomia das entidades esportivas, modelo que impera desde a constituição de 1988. A administração do esporte no Brasil é realizada por entidades privadas, sem fins lucrativos, que são responsáveis pela elaboração das normas que orientam sua própria organização e funcionamento: confederações desportivas setoriais, no âmbito nacional, e as federações, no nível estadual. Tais organizações são responsáveis pela gestão dos torneios oficiais, o que inclui a disciplina da participação e da atuação das entidades de prática desportiva, dentre outros aspectos relevantes. Em meio à gestão privada, diversos problemas no desenvolvimento das atividades e até mesmo escândalos vêm ocorrendo. É justamente esse ponto que se pretende discutir neste artigo: até que medida essa autonomia deve ser flexibilizada? Como a doutrina e os tribunais superiores estão reagindo à tentativa de maior regulação? Deveria haver mais espaço para regulações específicas? Para tanto, o presente artigo descreve as razões que deram origem ao dispositivo constitucional que consagra a autonomia das entidades desportivas e o movimento crescente de regulação governamental.

**Palavras-chave:** autonomia constitucional; gestão desportiva; regulação; esporte; intervenção estatal.

## Abstract

*The article addresses the constitutional limits on autonomy in the model of sports management that is in force in Brazil. Traditionally, the possibilities for state intervention are limited by the autonomy of sports entities, a model that has been in place since the 1988 constitution. The administration of sport in Brazil is carried out by private, non-profit entities that are responsible for elaborating the norms guiding its own organization and operation: sectoral confederations at the national level, and federations at the state level. Such organizations are responsible for the management of official tournaments, which includes the discipline of the participation and performance of sports practice entities, among other aspects. Several problems in the development of sports activities and even scandals have been occurring lately. It is precisely this point that we intend to discuss in this article: to what extent should this autonomy be relaxed? How are doctrine and higher courts responding to the attempt to achieve more regulation? Should there be more room for specific regulations? This article describes the reasons that gave rise to the constitutional provision that establishes the autonomy of sports entities and the growing movement towards governmental regulation.*

**Keywords:** constitutional autonomy; sports management; regulation; sport; state interventionism.

## Sumário

**1.** Introdução. **2.** A evolução histórico-legislativa da gestão desportiva no Brasil: Do autoritarismo à autonomia. **2.1.** O governo Vargas e a criação do CND: a alta superintendência. **2.2** O Regime Militar de 1964, a gradativa mudança no papel do CND e a CF de 1988. **3.** A autonomia constitucional das entidades de administração do desporto. **3.1** O esporte na Constituição de 1988. **3.2** A noção de autonomia desportiva pela literatura. **3.2.1** A corrente de interpretação ampla da autonomia constitucional. **3.2.2** A corrente de interpretação restrita do autonomia constitucional. **3.3** A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **4.** Conclusão: Redefinição da autonomia constitucional das entidades esportivas.

## 1. Introdução

Em 2014, a Controladoria-Geral da União (CGU), por meio de relatório de auditoria, apontou irregularidades em contratos firmados pela Confederação Brasileira de Vôlei (CBV) durante os anos de 2010 a 2013. O referido órgão público constatou que parcela do Bônus de Performance oferecido por patrocinador não estaria sendo corretamente direcionada aos atletas e à comissão técnica. Em contrapartida, o relatório aponta a existência de um incremento de despesas administrativas e operacionais durante o mesmo período, as quais teriam sido supostamente desviadas para empresas vinculadas a diretores da CBV.<sup>1</sup>

Mais recentemente, um grupo de dirigentes da Confederação Brasileira de Taekwondo (CBTKD) foi alvo de denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal (MPF), após investigação conduzida pela Polícia Federal, sob a alegação de fraude em licitações para a aquisição de materiais desportivos.<sup>2</sup> Na oportunidade, a 2ª Vara Criminal Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro decidiu, em sede cautelar, pelo afastamento do presidente e de diversos diretores da entidade por constatar a existência de

<sup>1</sup> Segundo a CGU, tais contratos teriam envolvido o pagamento de cerca de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) a empresas sem estrutura física e que teriam relação com parentes de dirigentes e ex-dirigentes da CBV. O órgão público emitiu, ainda, uma série de recomendações à CBV, tais como adotar medidas com intuito de ressarcir os prejuízos apurados, além de criar regulamento que definisse padrões mínimos de governança para contratações da entidade. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2014/12/cgu-detecta-irregularidades-em-contratos-na-confederacao-brasileira-de-volei-na-ordem-de-r-30-milhoes>>. Acesso em: 04 dez. 2017.

<sup>2</sup> Trata-se do processo nº 0017512-36.2014.4.02.5101, em tramitação perante a Segunda Vara Criminal Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. Conforme se extrai da petição inicial, o MPF sustenta haver indícios de que a CBTKD teria, por intermédio de licitações fraudulentas, desviado recursos públicos oriundos de um convênio firmado com o Ministério do Esporte, o qual tinha por objetivo modernizar a infraestrutura de equipamentos e materiais para realização de treinamento e competições. Disponível em: <<http://procweb.jfrj.jus.br/portal//consulta/resconsproc.asp>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

indícios de desvio de verbas públicas que deveriam ter sido destinadas aos atletas e às federações estaduais. O Juízo determinou, ainda, a intervenção na confederação pelo prazo de 90 (noventa) dias e decretou a nulidade de todos os atos praticados ao longo da gestão do presidente afastado.<sup>3</sup>

Em outra frente, o MPF questionou judicialmente operações conduzidas por dirigentes da Confederação Brasileira de Desportos Aquáticos (CBDA), pleiteando o afastamento do então presidente da entidade e o bloqueio preventivo de seus bens. A alegação é similar àquela dirigida à CBTGD: arguiu-se a existência de uma suposta fraude em procedimentos licitatórios voltados à aquisição de materiais esportivos que seriam utilizados para a preparação dos atletas que disputariam os Jogos Olímpicos e Paralímpicos sediados pelo Rio de Janeiro em 2016.<sup>4</sup>

O presente trabalho não tem a pretensão de discutir o mérito das denúncias relatadas acima, nem, tampouco, questionar a correção ou não da atuação da CGU e do *Parquet* nos casos concretos. Os exemplos, todavia, servem como mote para uma discussão mais ampla sobre o próprio modelo de gestão desportiva que vigora no Brasil: os escândalos narrados e outros tantos<sup>5</sup> indicam que algo não está funcionando de maneira adequada nesse sistema. E, dessas denúncias, se aprofundam discussões sobre mudanças para melhorar a governança dessas entidades, o que pode ser objeto de regulações específicas com essa finalidade.

Existe, no entanto, um possível entrave a uma maior intervenção estatal aplicável para entidades esportivas: a autonomia das entidades esportivas. Baseando-se em um modelo consolidado na década de 1940, o qual tem como principais pilares as confederações desportivas setoriais, no âmbito nacional, e as federações, no nível estadual, a administração do esporte no Brasil é realizada por entidades privadas, sem fins lucrativos, que

---

<sup>3</sup> A referida decisão foi proferida no bojo da medida cautelar apensa à ação principal referida acima. Trata-se do processo nº 0501797-23.2016.4.02.5101, também em tramitação na 2ª Vara Criminal Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. Esse processo, contudo, encontra-se resguardado pelo segredo de justiça. Disponível em: <[http://procweb.jfrj.jus.br/portal//consulta/cons\\_procs.asp](http://procweb.jfrj.jus.br/portal//consulta/cons_procs.asp)>. Acesso em: 10 nov. 2017.

<sup>4</sup> A ação é um desdobramento da “Operação Águas Claras”, do MPF. O *Parquet* Federal alega que, do total de R\$ 1,56 milhão pagos no certame, cerca de 80% (oitenta por cento) teriam sido destinados a uma empresa de fachada. Trata-se do processo nº 0020642-46.2016.4.03.6100, em tramitação perante a 21ª Vara Federal da Seção Judiciária de São Paulo. O feito também tramita sob segredo de justiça, de modo que as informações foram obtidas por meio de notas divulgadas no site do próprio MPF. Disponível em: <[http://www.prsp.mpf.br/sala-de-imprensa/noticias\\_prsp/21-09-16-op.-aguas-claras-mpf-processa-presidente-da-confederacao-brasileira-de-desportos-aquaticos-por-fraudes-em-licitacoes/](http://www.prsp.mpf.br/sala-de-imprensa/noticias_prsp/21-09-16-op.-aguas-claras-mpf-processa-presidente-da-confederacao-brasileira-de-desportos-aquaticos-por-fraudes-em-licitacoes/)>. Acesso em: 10/11/2017.

são responsáveis pela elaboração das normas que orientam sua própria organização e funcionamento. Compete a elas a organização e a gestão dos torneios oficiais, o que inclui a disciplina da participação e da atuação das entidades de prática desportiva nos mesmos, dentre outros aspectos relevantes.

Atualmente, tal modelo de gestão privada deriva da cláusula geral da autonomia das entidades desportivas, prevista no art. 217, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988).<sup>6</sup> Ainda que haja certa divergência sobre sua exata dimensão, este dispositivo é constantemente invocado como argumento de defesa das entidades desportivas em detrimento de iniciativas do Estado de intervir no setor. Essa discussão, aliás, foi recentemente reanimada perante o Supremo Tribunal Federal (STF) com a propositura de uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI) que questiona normas da Lei do PROFUT,<sup>7</sup> sob a alegação de intromissão indevida do poder estatal na organização e no funcionamento das entidades de administração do desporto.

O objetivo deste trabalho, portanto, é entender o processo de flexibilização (ou mesmo de redefinição) da cláusula de autonomia das federações e confederações esportivas, de forma a compreender se novos esforços no sentido de regular entidades esportivas poderiam ou não esbarrar no dispositivo constitucional de autonomia, para o que será necessário responder as seguintes perguntas: (i) qual o contexto histórico normativo que deu origem à previsão constitucional de autonomia para entidades esportivas?; (ii) qual o contexto jurídico da tentativa de flexibilização da previsão de autonomia; ou seja, como a doutrina identifica e interpreta a autonomia das entidades esportivas?; e (iii) qual o cenário para os próximos anos: mais ou menos regulação para entidades esportivas?

Em primeiro lugar, este artigo irá demonstrar a origem da disposição sobre autonomia, descrevendo o panorama histórico da disciplina normativa

<sup>6</sup> Confira-se, desde logo, o teor do referido dispositivo: “[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; (...)”.

<sup>7</sup> Refere-se à Lei nº 13.155/2015, que, dentre outros, estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol. A lei cria o Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro (PROFUT). A lei foi questionada no STF por intermédio da ADI nº 5.450, ajuizada pelo Partido Humanista da Solidariedade e pelo Sindicato das Associações de Futebol Profissional e suas Entidades de Administração e Ligas. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4913225>>. Acesso em: 07/12/2017.

do esporte no país desde a década de 1940 até a promulgação da Constituição de 1988 para, em momento posterior, identificar o movimento regulatório no sentido de reduzir o espaço de autonomia das entidades esportivas, com a respectiva análise constitucional sobre os instrumentos legislativos que regulamentaram entidades esportivas nos últimos anos, tanto pelas correntes doutrinárias, como especificamente pelo Supremo Tribunal Federal. Como conclusão, este trabalho irá identificar as possíveis novas esferas de intervenção nas entidades esportivas, prevendo o que pode ser um novo ciclo regulatório, justamente em resposta às denúncias associadas ao mau uso de verbas.

Como metodologia, o artigo utiliza revisão bibliográfica, análise historiográfica e pesquisa baseada em doutrina nacional. Foi feita uma análise histórica da legislação referente a entidades esportivas com critério temporal, tendo início na década de 1940 e término em 2017, bem como espacial, por tratar-se da legislação federal.

## **2. A evolução histórico-legislativa da gestão desportiva no Brasil: do autoritarismo à autonomia**

Para uma compreensão adequada do modelo jurídico de gestão desportiva que vigora atualmente no Brasil, deve-se considerar a evolução histórica da legislação do setor, analisando-se as diferentes abordagens normativas desde seus primórdios até a promulgação da Constituição de 1988. A hipótese que se pretende apresentar a partir deste relato é a de que a inserção da cláusula geral de autonomia das entidades desportivas dirigentes na Carta de 1988 pode ser interpretada como uma forma de reação a um período marcado pela forte intervenção do Estado no esporte, o qual teve seu estopim com o Governo Vargas e foi marcado pela criação e consolidação do Conselho Nacional de Desportos (CND).<sup>8</sup>

A perspectiva histórico-legislativa revela uma atuação marcante do Estado, especialmente durante as décadas de 1940 a 1980, na definição de regras aplicáveis ao esporte e às entidades do setor. Em concreto, os órgãos públicos (especialmente o CND) detinham ampla competência – autorizada

---

<sup>8</sup> Antes do governo de Vargas foram editados decretos, leis e outros atos normativos esparsos que tratavam do esporte (normalmente focados em um determinado nicho esportivo ou na prática militar, tal como a Lei nº 378/1937). No entanto, a compreensão adotada pela literatura desportiva é a de que apenas com a edição do Decreto-Lei nº 3.199 houve uma efetiva sistematização da gestão do esporte em nível nacional. Por isso, esse é o marco usualmente utilizado para análise da legislação desportiva (TUBINO, 2002).

por lei – para interferir na organização e funcionamento das entidades de administração do esporte. Exemplo dessa intervenção estatal que marcou o esporte no período remonta ao fato de que competia ao CND aprovar os próprios estatutos das entidades, podendo, por extensão, interferir na definição das suas competências.

Para efeito de sistematização, a análise histórico-legislativa proposta será dividida em dois subtópicos. No primeiro (item 2.1.) será analisado o período do Governo Vargas, com destaque para a função desempenhada pelo CND. No segundo (item 2.2.) serão expostas as alterações que surgiram durante o Regime Militar de 1964 e que culminaram com a inserção da cláusula geral de autonomia das entidades desportivas na Carta de 1988.

### **2.1 O Governo Vargas e a criação do CND: a alta superintendência**

O esporte apresenta uma série de características que o diferenciam de setores econômicos típicos, o que costuma ser apontado como uma justificativa para a adoção de um modelo de regulação privada no setor (SMITH; STEWART, 2008, p. 03). Essas peculiaridades decorrem da própria origem das entidades desportivas dirigentes, centrada que foi na necessidade de fomentar-se o intercâmbio dos desportistas e a organização de torneios competitivos e atrativos por meio da colaboração entre as entidades de prática desportiva (KOLLER, 2015, p. 688). Mesmo que os times compitam uns com os outros dentro de campo ou quadra, é certo que há um interesse convergente quanto ao sucesso – material e imaterial – dos torneios de que participam, com o intuito de, *e.g.*, atrair um número maior de torcedores e de patrocinadores (GROW, 2005, pp. 186-187). Para esses fins, as associações surgiram como um instrumento útil para viabilizar a coordenação desses interesses.

Essa situação também se verificou no Brasil. A gestão desportiva brasileira teve sua origem atrelada ao desenvolvimento de associações privadas que tinham o objetivo de fomentar e viabilizar a realização de torneios desportivos. Tais entidades surgiram, pois, de uma união de entidades de prática desportiva como forma de desenvolver a prática amadora e profissional no País. A título de exemplo, em 1914, foi constituída a Federação Brasileira de Sports (FBS) e, em 1915, surge a Federação Brasileira de Futebol (FBF). Tais entidades se fundiram em 1916 e deram origem à Confederação Brasileira de Desportos (CDB), a qual concentrou



durante muito tempo a organização de diversos esportes, embora seu foco principal fosse o futebol (FERREIRA, 2015). Apesar de a gestão desportiva ter surgido dentro desse formato privado, o Estado passou a se interessar fortemente pelo esporte, especialmente a partir da década de 1940, começando a intervir diretamente no funcionamento e na organização das entidades desportivas dirigentes.

A presidência de Getúlio Vargas<sup>9</sup> destacou-se pela adoção de políticas públicas que tinham o objetivo declarado de desenvolver o esporte nacional. Essa foi uma das bandeiras adotadas pela presidência como forma de se aproximar do povo (MEZZADRI et al, 2011, p. 409). Um exemplo concreto dessa postura se deu com a construção, mediante a utilização de recursos públicos, do Estádio do Pacaembu em São Paulo. O exemplo tem o objetivo de ilustrar a intenção política adotada pela gestão de Vargas no que diz respeito ao esporte. O que se pretende demonstrar neste tópico, contudo, é a forma como a intervenção do Estado na atuação das entidades desportivas dirigentes estava refletida no plano normativo. Nesse sentido, a primeira e mais relevante norma editada na seara desportiva foi o Decreto-Lei nº 3.199/1941,<sup>10 - 11</sup> que buscou, de forma mais sistematizada, conferir organicidade ao sistema desportivo nacional (SOUZA, 2012, p. 05). Tal norma regulamentou – em meio a uma série de regras setoriais<sup>12</sup> – o papel das entidades de administração do esporte e denotou, de forma mais incisiva, o

---

<sup>9</sup> A denominada “Era Vargas” compreende o período histórico entre os anos de 1930 a 1945, quando Getúlio Vargas foi Presidente da República. Tal período é dividido em Governo Provisório (1930-1934), Governo Constitucionalista (1934-1937) e Estado Novo (1937-1945).

<sup>10</sup> O Decreto-Lei nº 3.199 foi editado em 14 de abril de 1941 e estabelecia, segundo sua ementa, as bases de organização dos desportos em todo o país. Ele é considerado o primeiro marco legislativo desportivo do Brasil, prevendo normas gerais voltadas à organização do setor e que permitiam uma burocratização e *cartorialização* do esporte nacional, para usar as expressões de Manuel Tubino (TUBINO, 2002, p. 25).

<sup>11</sup> Antes da edição do referido Decreto, contudo, é possível identificar uma série de normas que acabaram culminando com a de 1941 (TUBINO, 2002, p. 26). São elas, conforme lista organizada por Manoel Tubino: Decreto-Lei nº 526/1938 (que instituiu o Conselho Nacional de Cultura e, em seu art. 20, parágrafo único, alínea “h”, incluía a Educação Física como atividade de desenvolvimento cultural); Decreto nº 1.056/1939 (que criou a Comissão Nacional de Desportos, encarregada de desenvolver o projeto para a futura lei base para o esporte nacional); Decreto-Lei nº 1.212/1939 (que criou a Escola Nacional de Educação Física e Desportos); Decreto-Lei nº 10.409/1939, do Governo do Estado de São Paulo (considerado, por alguns, como a primeira norma desportiva, que buscava orientar a prática esportiva, promovê-la e fiscalizá-la; tratou, ainda, da cobrança de ingressos, das organizações de competições, das construções de praças esportivas e estádios etc.); e Decreto-Lei nº 11.119/1940 (que instituiu benefícios fiscais às sociedades esportivas).

<sup>12</sup> É fato que o Decreto-Lei nº 3.199/1941 não se limitou a disciplinar a estrutura das entidades desportivas, mas tratou de uma série de fatores pertinentes ao esporte nacional (MELO FILHO, 1995, p. 26). A título de exemplo, ela traçava um plano de estruturação do esporte, regulamentando as competições desportivas.

protagonismo do Estado nesse campo, especialmente na esteira da criação do CND (AMBIEL, 2009, p. 2.298).

O CND foi concebido dentro da estrutura do Ministério da Educação e Saúde com o objetivo de orientar, fiscalizar e incentivar a prática do esporte no país<sup>13</sup>. Originalmente, o órgão era composto de 5 (cinco) membros, todos nomeados direta e livremente pelo Presidente da República. A escolha dos conselheiros deveria recair sobre pessoas de elevada expressão cívica e que representassem o movimento desportivo nacional.<sup>14</sup> As nomeações eram anuais, podendo haver reconduções ilimitadas. Competia também ao Chefe do Executivo editar decretos com vistas a discriminar as atribuições do órgão em comento, bem como a forma de seu funcionamento e a organização dos seus serviços burocráticos.<sup>15-16</sup>

De modo geral, competia ao CND estudar e promover medidas voltadas a assegurar uma disciplina constante orientada para a organização e a administração das associações e demais entidades desportivas; incentivar o desenvolvimento do amadorismo e exercer rigorosa vigilância sobre o profissionalismo (com o intuito de mantê-lo dentro de princípios de estrita moralidade); decidir sobre a participação de delegações nacionais em jogos internacionais; supervisionar a constituição das entidades desportivas; e, por fim, estudar e opinar sobre subvenções a serem concedidas pelo Governo Federal, fiscalizando a sua aplicação prática.<sup>17</sup>

Em paralelo à atuação do CND, a lei de regência previa que a administração de cada ramo desportivo (ou de cada grupo de ramos desportivos reunidos)<sup>18</sup> cabia às confederações, federações, ligas e associações desportivas. Optou-se, pois, pela atribuição de funções de

<sup>13</sup> Conforme art. 1º da Lei nº 3.199/1941: "Fica instituído, no Ministério da Educação e Saúde, o Conselho Nacional de Desportos, destinado a orientar, fiscalizar e incentivar a prática, dos desportos em todo o país."

<sup>14</sup> Cf. art. 2º do Decreto-Lei nº 3.199/1941: "[o] Conselho Nacional de Desportos compor-se-á de cinco membros, a serem nomeados pelo Presidente da República, dentre pessoas de elevada expressão cívica, e que representem, em seus vários aspectos, o movimento desportivo nacional. Parágrafo único. A nomeação, de que trata este artigo, será feita por um ano, não sendo vedada a recondução."

<sup>15</sup> Com base nessa prerrogativa, o Presidente da República editou o Decreto nº 9.267/1942, que aprovou o regimento do CND.

<sup>16</sup> No âmbito estadual, o Decreto-Lei nº 3.199/1941, em seu art. 6º, previu a criação de conselhos regionais de desportos, compostos por 5 (cinco) membros nomeados pelo respectivo Governador (também pelo prazo de um ano prorrogável). Um dos membros dos conselhos regionais, contudo, era indicado pelo CND.

<sup>17</sup> Cf. art. 3º do Decreto-Lei nº 3.199/1941.

<sup>18</sup> A pretensão da norma era que cada esporte fosse disciplinado por uma entidade, mas admitiu-se que, nos casos em que não fosse viável (por haver, por exemplo, poucas associações praticantes), dever-se-ia promover a instalação de um sistema de administração peculiar (art. 10 do Decreto-Lei nº 3.199/1941).

gestão a um conjunto de entidades privadas, com personalidade jurídica própria e sem fins lucrativos<sup>19</sup>. Isso significou em alguns casos (como do CDB)<sup>20</sup> um reconhecimento das funções já desempenhadas por entidades privadas constituídas antes da lei. Diante do tamanho do território nacional, previu-se um modelo fragmentado de organização (BARROS, 2015, p. 76), competindo às confederações, contudo, o papel de administrar o esporte no âmbito nacional (tanto é assim que as confederações eram denominadas pela lei como as *entidades máximas* de direção dos esportes nacionais<sup>21</sup>). Ademais, a norma de 1941 atribuía às entidades de administração do esporte competência para definir, em seus estatutos, as suas próprias atribuições, bem como as regras relacionadas a sua *organização e funcionamento*<sup>22</sup>.

Ao primeiro olhar, poder-se-ia cogitar que essas entidades privadas detinham ampla competência para se auto-organizarem. A questão, entretanto, e aqui reside o ponto nodal que se pretende introduzir, é que as associações desportivas (em especial as confederações<sup>23</sup>) estavam

---

<sup>19</sup> A busca de lucro pelas entidades desportivas era expressamente vedada pelo art. 48 da norma, atribuindo-se tal restrição ao caráter patriótico das entidades. Confira-se a dicção do dispositivo em questão: “a entidade desportiva exerce uma função de caráter patriótico. É proibido a organização e funcionamento de entidade desportiva, de que resulte lucro para os que nela empreguem capitais sob qualquer forma.”

<sup>20</sup> O próprio Decreto-Lei já reconhecia a constituição das Confederações Brasileiras de Desportos, Basquete, Pugilismo, Vela e Moto, Esgrima e Xadrez (art. 15). A CDB abarcava futebol, tênis, atletismo, remo, natação, saltos, water-polo, vôlei, handball, bem como qualquer outro esporte que não fosse inserido dentro de uma confederação especializada ou eclética (art. 15, parágrafo único).

<sup>21</sup> Cf. art. 12 do Decreto-Lei nº 3.199/1941. As filiadas das confederações eram, como destacado, as federações. Pelo texto da lei, tais entidades constituíam órgãos de direção dos esportes em cada uma das unidades territoriais do Brasil. No caso, em cada Estado (ou no Distrito Federal) só poderia haver uma federação (art. 20 do Decreto-Lei nº 3.199/1941), a qual deveria abarcar pelo menos três associações desportivas (art. 21 do Decreto-Lei nº 3.199/1941). Competia às federações, tal como ocorria com as confederações, elaborarem seus próprios estatutos para disciplinarem suas atribuições, organização e funcionamento, os quais deveriam ser aprovados pelo CND, em parecer homologado pelo Ministério da Educação e Saúde (art. 23 do Decreto-Lei nº 3.199/1941). As federações eram compostas, de sua vez, por associações desportivas, as quais configuravam os centros em que os esportes eram ensinados e praticados em cada Município (arts. 27 e seguintes do Decreto-Lei nº 3.199/1941).

<sup>22</sup> Cf. art. 17 do Decreto-Lei nº 3.199/1941. No que tange à competência das confederações, a lei previa, ainda, que elas detinham o exercício do poder desportivo no território nacional, assim como a representação das suas atividades no exterior e o intercâmbio com entidades internacionais (art. 14, §1º, do Decreto-Lei nº 3.199/1941). Cabia a elas, ademais, elaborar os códigos desportivos que funcionariam como efetiva regulamentação das suas atividades (art. 14, §2º, do Decreto-Lei nº 3.199/1941). Obviamente que todas essas prerrogativas dependiam de prévia autorização do CND, mas é possível observar que elas detinham prerrogativas para, ao menos, propor as normas que conduziriam a prática do respectivo esporte por elas gerido.

<sup>23</sup> Pela norma, todas as instituições privadas relacionadas à gestão ou prática desportivas encontravam-se, em algum grau, vinculada ao CND. No entanto, a atuação do órgão era mais constante e incisiva nas confederações, por conta da posição superior que elas detinham dentro da estrutura setorial. As demais entidades, em regra, estavam vinculadas diretamente aos conselhos regionais. Pelo art. 6º do Decreto-Lei nº 3.199/1941, deveria haver, em cada Estado ou Território, um conselho regional de esportes,

subordinadas ao CND. Valendo-se da própria norma, é correto dizer que as confederações se encontravam colocadas sob a *alta superintendência* do órgão público<sup>24</sup>.

A vinculação das confederações ao CND era ampla e isso fica claro em diversas passagens do Decreto-Lei nº 3.199/1941. De forma concreta, o CND poderia interferir diretamente na *criação, funcionamento e organização* das confederações. Assim é que o órgão detinha competência para aprovar os estatutos iniciais de cada confederação, quaisquer reformas que viessem a ser realizadas nos mesmos,<sup>25</sup> bem como a sua entrada em funcionamento<sup>26</sup>. O CND poderia, aliás, dar início ao processo de extinção das entidades, o que seria concretizado<sup>27</sup> por meio de decreto presidencial, caso ficasse comprovada a falta dos elementos essenciais de *proveitosa existência* (MORALES, 2014, p. 05).<sup>28</sup>

Sob outro enfoque, para citar mais alguns exemplos pontuais de ingerência do Estado no domínio do esporte, a norma de regência também previa que: nenhuma entidade desportiva nacional poderia participar de qualquer competição internacional sem prévia autorização do CND<sup>29</sup>; as confederações deveriam ter sede na Capital da República<sup>30</sup>; o CND poderia proibir a realização de competições desportivas que fossem incompatíveis com o interesse público<sup>31</sup>; a contratação de técnicos estrangeiros só poderia ocorrer com prévia autorização do CND.<sup>32</sup>

Enfim, o que se quer destacar é a relação que existia entre as entidades desportivas dirigentes e o Poder Público. Com efeito, a partir de sua criação, o CND consolidou-se como o órgão normatizador do esporte nacional, viabilizando um forte controle público sobre a atuação,

---

composto de 5 (cinco) membros nomeados pelo respectivo Governo (pelo prazo de um ano, prorrogável de forma indefinida). Um dos membros era indicado diretamente pelo CND.

<sup>24</sup> Essa era a expressa utilizada pelo art. 12 da norma, pelo qual "*as confederações, imediatamente colocadas sob a alta superintendência do Conselho Nacional de Desportos, são as entidades máximas de direção dos desportos nacionais.*" A mesma expressão encontrava-se no art. 9º da lei.

<sup>25</sup> Cf. art. 17, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 3.199/1941. O parecer do CND deveria ser aprovado pelo Ministro da Educação e Saúde.

<sup>26</sup> Cf. art. 14 do Decreto-Lei nº 3.199/1941.

<sup>27</sup> Cf. art. 16 do Decreto-Lei nº 3.199/1941.

<sup>28</sup> É importante registrar que a norma de 1941 se valia de uma série de conceitos indeterminados, o que conferia ao CND, na prática, uma margem ampla de discricionariedade para tomar suas decisões. Para citar um exemplo pontual, a norma previa a possibilidade de supressão de uma confederação caso ela deixasse de apresentar elementos de proveitosa existência (art. 16, §1, do Decreto-Lei nº 3.199/1941).

<sup>29</sup> Cf. arts. 27 e seguintes do Decreto-Lei nº 3.199/1941.

<sup>30</sup> Cf. art. 47 do Decreto-Lei nº 3.199/1941.

<sup>31</sup> Cf. art. 10, item 19, do Decreto nº 9.267/1942 (o qual regulamentou a Lei nº 3.199/1941).

<sup>32</sup> Cf. art. 52 do Decreto-Lei nº 3.199/1941.

funcionamento e organização das entidades desportivas dirigentes (ALVES; PIERANTI, 2007, p. 11). É possível identificar, nesse sentido, uma decisão firme do Estado brasileiro em tomar para si o papel de conduzir a gestão desportiva. Criticável ou não, essa foi a opção política adotada em um determinado momento histórico do País em que se utilizou o esporte como instrumento para a criação de laços entre o governo e sociedade.<sup>33</sup>

Após a publicação do Decreto nº 3.199/1941, foram editadas diversas outras normas que tinham o fito de consolidar a gestão estatal do esporte.<sup>34</sup> Tais atos evidenciam, em conjunto, uma nítida dependência das entidades de administração do esporte brasileiras ao Estado (especialmente na figura do CND), situação essa que se protraiu pelos anos e governos seguintes. Nas décadas de 1970 e 1980, porém, o modelo normativo em questão começou, paulatinamente, a sofrer adaptações mais relevantes, como se verá no subtópico seguinte.

## 2.2 O Regime Militar de 1964, a gradativa mudança no papel do CND e a CF de 1988

No período do governo militar, entre as décadas de 1960 e 1980, a base da gestão desportiva permaneceu, de início, centrada no Estado.<sup>35</sup> Tal como ocorrera na Era Vargas, isso se verificava, *e.g.*, pela consolidação da construção de estádios de futebol por entes federativos mediante a utilização de verbas públicas (MEZZADRI et al, 2011, p. 409). Além disso, o

---

<sup>33</sup> Essa postura fica evidenciada pela leitura do preâmbulo do projeto que deu origem à Lei nº 3.199/1941, *verbis*: “o Governo da República toma o patrocínio da instituição desportiva do país e institui o Conselho Nacional de Desportos (C.N.D.), incumbido de orientá-la de acordo com os princípios definidos pelo Estado para a formação física e espiritual dos brasileiros.” Disponível em: <http://ibdd.com.br/legislacao-desportiva-o-inicio-de-tudo/>; acesso em: 03/12/2017.

<sup>34</sup> Tais atos complementaram (ou aclararam) a intensão do Estado de estabelecer uma tutela pública – forte e incisiva – sobre o esporte nacional (TUBINO, 2002, p. 36). São alguns exemplos dessas normas, conforme lista apresentada pelo autor: Decreto-lei nº 3.200/1941 (que cuidou da proteção à família, obrigando as associações esportivas que recebessem favores públicos a admitir gratuitamente 20 (vinte) sócios de camadas sociais pobres para cada sócio com condições de pagamento); Decreto nº 9.267/1942 (aprovou o regime do CND); Decreto-Lei nº 5.342/1943 (tratou da competência do CND e da disciplina das atividades desportivas); Decreto-Lei nº 7.332/1945 (cuidou das subvenções federais a entidades desportivas); Decreto-Lei nº 7.674/1945 (tratou da administração das entidades desportivas nos aspectos financeiros); e Decreto-Lei nº 8.458/1945 (tratou do registro dos estatutos das sociedades desportivas, condicionando o seu registro à prévia aprovação do Estado).

<sup>35</sup> Com o regime militar de 1964, a cultura esportiva ganhou ainda maior notoriedade, sendo impulsionada pelo ideal de “Brasil potência” (SOUZA, 2012, p. 11). Um caso pontual que exemplifica tal postura interventiva do Estado na atuação e funcionamento das confederações envolveu o afastamento do Presidente da Confederação Brasileira de Desportos João Havelange, substituído pelo almirante Heleno Nunes, em razão de desentendimentos com a cúpula do Poder Executivo Federal. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/esporte/fk0711199902.htm>> Acesso em: 30 nov. 2017.

intervencionismo também ficou evidenciado a partir dos indícios de que o governo, durante o mandato do Presidente Emílio Garrastazu Médici, teria interferido diretamente na preparação e montagem da seleção brasileira de futebol para a Copa do Mundo FIFA de 1970. A conquista do mundial foi convertida em forte instrumento de propaganda governamental.<sup>36</sup>

No plano normativo, até meados da década de 1970, o esporte brasileiro continuou regulamentado basicamente pelo Decreto-Lei nº 3.199/1941 e pelos atos do CND, que reforçavam a posição de ingerência do Estado perante as entidades de administração do desporto (TUBINO, 2002, p. 85). Em 1975, adveio a Lei nº 6.251<sup>37</sup> e, em 1977, sua respectiva regulamentação (Decreto nº 80.228), que mantiveram, grosso modo, o papel incisivo do Estado na condução da atividade desempenhada pelas entidades desportivas dirigentes.

Pelo novo sistema jurídico, o CND conservou funções relevantes,<sup>38</sup> tais como a de responder a consultas do Ministério da Educação e Cultura sobre a política nacional de educação física e desportos; propor a expedição de normas relativas à ordem desportiva e à organização da justiça e disciplina desportiva; e editar normas complementares sobre o desporto (BARROS, 2015, p. 78). Na prática, o diploma normativo de 1975 manteve sob a alçada daquele órgão público o exercício de controle estatal sobre as entidades de administração do esporte no País.<sup>39</sup> Permanecia sendo sua função, por exemplo, fixar os requisitos necessários para a constituição, organização e funcionamento das referidas entidades,<sup>40</sup> cabendo-lhe, ainda, aprovar os estatutos das confederações e federações e suas respectivas modificações<sup>41</sup>.

Inaugurou-se no período uma ligeira abertura do CND a partir da introdução de uma parcela de membros indicados, ao menos em tese, pela

<sup>36</sup> O exemplo foi extraído de AMBIEL, 2009, p. 2.298.

<sup>37</sup> A Lei nº 6.251/1975 instituiu normas gerais sobre desportos, bem como dava outras providências.

<sup>38</sup> Cf., a propósito, arts. 41 e 42 da Lei nº 6.251/1975.

<sup>39</sup> O art. 11 da lei previa, por exemplo, que “o desporto comunitário, amadorista ou profissional, sob supervisão normativa e disciplinar do Conselho Nacional de Desportos, abrange as atividades das associações, ligas, federações, confederações e do Comitê Olímpico Brasileiro, integrantes obrigatórios do Sistema Desportivo Nacional.” Além disso, tal como já ocorria com o Decreto-Lei de 1941, a lei de 1975 também previa que as confederações eram as entidades responsáveis pela direção dos esportes no âmbito nacional, embora elas se encontrassem sob a imediata supervisão do CND (art. 12 da Lei nº 6.251/1975).

<sup>40</sup> Cf. art. 17 da Lei nº 6.251/1975.

<sup>41</sup> Cf. art. 18 da Lei nº 6.251/1975. De forma similar, o Decreto nº 80.228/1977 (que regulamentou a referida lei) também estabelecia que cada confederação deveria ter autorização expressa do CND para seu funcionamento, competindo-lhe, ademais, exercer uma fiscalização financeira das entidades desportivas

iniciativa privada (HIRATA, 2011, p. 06). O Conselho passou, então, a ser composto por 11 (onze) membros, sendo 8 (oito) conselheiros ainda nomeados livremente pelo Presidente da República, aos quais passaram a se somar 3 (três) membros indicados, respectivamente, pelo Comitê Olímpico Brasileiro, pelas confederações desportivas (que deveriam eleger um representante em eleição presidida pelo CND) e pelo Ministério da Educação e Cultura.<sup>42</sup>

Nessa mesma toada, a norma de 1975 cuidou de outras questões relevantes para a transição que viria a ocorrer na década seguinte (ALVES; PIERANTI, 2007, p. 12). É dizer, a Lei nº 6.251/1975 já trazia à tona, em alguns aspectos pontuais, um fortalecimento do poder das entidades de administração do esporte dentro do cenário nacional e internacional (MEZZADRI et al, 2011, p. 409). A título de exemplo, diferente do que ocorria com o Decreto-Lei nº 3.199/1941, o COB – entidade que possuía independência e autonomia frente ao CND conforme a lei de 1975<sup>43</sup> – passou a ter competência para organizar a participação do País nos jogos olímpicos e paralímpicos (BARROS, 2015, p. 78).

A despeito de ter perdido algumas de suas prerrogativas outrora atribuídas pela legislação de 1941,<sup>44</sup> fato é que o CND continuou figurando como o órgão mais relevante na condução das políticas relacionadas ao esporte. Ou seja, o Estado, também durante o regime militar, teve participação ativa na gestão do esporte nacional. Essa ingerência pública, tal como se viu na vigência do Decreto-Lei nº 3.199/1941, passava, particularmente, por um forte controle na constituição e funcionamento das entidades (privadas) de administração do esporte (como as confederações e federações).

Essa arquitetura institucional, todavia, começou a ser mais fortemente questionada na década de 1980.<sup>45</sup> Notadamente, o ano de 1985 é

---

<sup>42</sup> Cf. art. 43 da Lei nº 6.251/1975.

<sup>43</sup> O Comitê Olímpico Brasileiro, nos termos da lei, era uma associação civil constituída em conformidade com o Comitê Olímpico Internacional, possuindo autonomia, competindo-lhe “organizar e dirigir, com a colaboração das confederações desportivas nacionais dirigentes do desporto amador, a participação do Brasil nos Jogos Olímpicos, Pan Americanos e em outros de igual natureza.” (art. 23, inciso I, da Lei nº 6.251/1975).

<sup>44</sup> Em outro exemplo desse fato, na proposta consolidada na Era Vargas, o CND possuía mais liberdade para editar normas. A partir de 1975, contudo, o Ministério da Educação e Cultura passou a deter a competência para expedir normas relativas à manutenção da ordem desportiva e à organização da justiça e disciplinas desportivas. O CND poderia, nesse caso, apenas sugerir a propositura de normas ao órgão público que lhe era superior (BARROS, 2015, p. 79).

<sup>45</sup> Conforme apontado por Marcelo Weishaupt Proni, com o foco para o futebol, “(...) a crise fiscal do Estado (governos federal, estadual e municipal) e o advento da Nova República (1985) apontavam para o



considerado o marco de alteração da gestão desportiva no País (PRONI, 1998, p. 227). Nele foi editado o Decreto nº 91.452<sup>46</sup>, o qual, por iniciativa do Ministério da Educação, instituiu a Comissão de Reformulação do Esporte Brasileiro, presidida por Manoel José Gomes Tubino<sup>47</sup>. Posteriormente, essa Comissão apresentou um relatório (intitulado “Uma Nova Política para o Desporto Brasileiro – Esporte Brasileiro Questão de Estado”) dotado de 80 (oitenta) diretrizes divididas em seis partes, a saber: “I – da questão da reconceituação do esporte e sua natureza”; “II – da necessidade de redefinição de papéis dos diversos segmentos e setores da sociedade e do Estado em relação do esporte”; “III – mudanças jurídico-institucionais”; “IV – da carência de recursos humanos, físicos e financeiros comprometidos com o desenvolvimento das atividades esportivas”; “V – da insuficiência de conhecimentos científicos aplicados ao esporte”; e “(VI) da imprescindibilidade da modernização de meios e práticas do esporte” (BRASIL, 1986).

Uma das ideias centrais do relatório envolvia justamente – diante do histórico de forte ingerência estatal nas atividades desempenhadas pelas entidades desportivas dirigentes – a necessidade de redução da intervenção do Estado no esporte brasileiro (BARROS, 2015, p. 81). Paradoxalmente, o CND, até então bastião do intervencionismo, é apontado como tendo sido uma peça estratégica para dar cabo a esse processo de desintoxicação autoritária do setor<sup>48</sup>, seguindo as orientações que foram elaboradas pela Comissão de Reformulação do Esporte Brasileiro. A este respeito, consta que a Comissão apontara 5 (cinco) objetivos a serem seguidos pelo órgão público, a saber: (i) consolidar o novo conceito de esporte no País; (ii)

---

*declínio da tutela estatal sobre o futebol e para a necessidade de uma organização mais autônoma do esporte profissional.” Nesse sentido, a “solução para os problemas vividos pelo futebol brasileiro – afirmava-se desde o início da década – passava por uma completa reestruturação das bases legais e institucionais nas quais ele se erguera.” Era o momento, então, de livrar-se do “entulho autoritário”, com a consequente criação de um novo ambiente jurídico e institucional mais moderno (PRONI, 1998, p. 227).*

<sup>46</sup> O Decreto, editado em 19/07/1985, instituiu uma comissão, dentro da estrutura do Ministério da Educação, que tinha a incumbência de realizar estudos para desenvolver o desporto nacional.

<sup>47</sup> Essa iniciativa é explicada pelo próprio Manoel Tubino, que foi responsável pelo desenvolvimento e pela apresentação de tal projeto. Confira-se: TUBINO, 2002, p. 91. Segundo o autor, “os passos que iniciaram a modernização do esporte brasileiro e o desmanche dos nós autoritários foram, sem dúvida, a ação renovadora do Conselho Nacional de Desportos (CND, até então o centro irradiador da tutela estatal no esporte, e a Comissão de Reformulação do Esporte Brasileiro, instituída pelo Ministério da Educação (MEC) em 1985).”

<sup>48</sup> Nas palavras de Manoel Tubino, “no período de 1985 a 1989, o CND, na sua ação renovadora, mexeu em profundidade no esporte brasileiro com 93 resoluções, que praticamente desataram os nós autoritários do antigo CND, e que, sem dúvida, criaram um clima de mudança na ambiência esportiva nacional, que viria favorecer a constitucionalização do esporte na Carta Magna de 1988” (TUBINO, 2002, p. 92).



constitucionalizar o esporte na Carta de 1988, inclusive com a redefinição do papel do Estado diante do esporte; (iii) desburocratizar e descentralizar o esporte brasileiro, por intermédio de resoluções objetivas; (iv) criar condições financeiras para os projetos do esporte de desenvolvimento científico e tecnológico e de capacitação de recursos humanos; e, por fim, (v) rever as práticas esportivas equivocadas na educação esportiva (TUBINO, 2002, p. 92).

Atendendo a essas diretrizes, o CND apresentou à Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes<sup>49</sup> da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esporte, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação,<sup>50</sup> integrante da Constituinte de 1987-1988, proposta desenvolvida por Álvaro Melo Filho, que culminou, finalmente, com a inserção do art. 217 na Constituição de 1988, cujo inciso I prevê que o Estado deve fomentar a prática desportiva no País, observando, contudo, a autonomia das entidades desportivas dirigentes quanto a sua *organização e funcionamento* (TUBINO, 2002, p. 93).

A partir do relato acima e do próprio contexto em que a proposta normativa foi apresentada à Constituinte é que se chega à conclusão de que a autonomia preconizada pela Constituição pode ser associada a uma espécie de reação ao período de controle estatal do esporte exercido durante as décadas de 1940 a 1970.<sup>51-52</sup> Não à toa, o constituinte valeu-se dos vocábulos *funcionamento* e *organização* para especificar a abrangência da autonomia das entidades esportivas, justamente as duas dimensões que outrora, sob os auspícios do Decreto-Lei nº 3.199/1941 e da Lei nº 6.251/1975, sujeitavam-se à competência interventiva do CND.

### 3. A autonomia constitucional das entidades de administração do desporto

---

<sup>49</sup> Tal Comissão era composta pelo Senador Marcondes Gadelha (PFL-PB), que figurava como presidente, e pelos Deputados Osvaldo Sobrinho (PMDB-MT) e José Elias (PTB-MS), 1º e 2º Vice-Presidentes, respectivamente. A relatoria era do Deputado Artur da Távola (PMDB-RJ) (PILATTI, 2008, pp. 320/321).

<sup>50</sup> A Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, por seu turno, era presidida pelo Deputado Hermes Hanetti (PMDB-RS), tendo como Vice-Presidentes os deputados Aécio de Borba (PDS-CE) e Pedro Canedo (PFL-GO). A relatoria competia ao Senador João Calmon (PMDB-PE) (PILATTI, 2008, pp. 321).

<sup>51</sup> Essa é a percepção apresentada também por Carlos Ambiel, para quem a redemocratização política do País, o crescimento da indústria do entretenimento e a profissionalização das atividades desportivas olímpicas criaram um ambiente propício para que o esporte adquirisse *status* constitucional (AMBIEL, 2009, p. 2.298).

<sup>52</sup> Pode-se dizer, pois, que o propósito original do disposto no art. 217, I, da Constituição era o de preservar a atuação das entidades desportivas dirigentes contra injunções políticas circunstanciais que se voltassem a interferir demasiadamente na sua capacidade de tomar decisões para o setor (BARROSO, 2001, p. 570).

O processo de redução do papel do Estado no esporte culminou com a inserção do art. 217 na Carta de 1988 e, mais especificamente, com o advento da cláusula geral de autonomia das entidades desportivas (inciso I). Dentro desse contexto, o presente tópico tem o objetivo de expor o sentido que se costuma atribuir à cláusula geral da autonomia, especialmente à luz da literatura e da jurisprudência do STF.

### **3.1 O esporte na Constituição de 1988**

A Constituição brasileira de 1988 é considerada um marco relevante do tratamento normativo do esporte no País. De forma inovadora<sup>53</sup>, a Carta trata em três oportunidades acerca do desporto. A primeira delas é o art. 5º, XXVIII, “a”, que arrola como direito fundamental a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas, inclusive no que tange a atividades desportivas. Mais adiante, o art. 24, IX, CRFB/1988, atribui competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre o desporto. Pela sistemática dos parágrafos do referido dispositivo, a União possui competência para editar normas gerais sobre o esporte, ao passo que os Estados detêm competência suplementar. Há, ainda, a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, podendo suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, incisos I e II, CRFB/1988), o que, naturalmente, se aplica também à seara esportiva.

Por fim, no bojo do capítulo dedicado à educação, à cultura e ao desporto (Capítulo III), o art. 217 da Constituição da República desponta como núcleo normativo voltado exclusivamente à disciplina do esporte.<sup>54</sup> Referido dispositivo é importante na medida em que traça as diretrizes gerais que devem guiar a atuação do Estado no âmbito desportivo (VIEIRA, 2013, p. 114).

Ao que interessa em particular ao propósito deste trabalho, cumpre verificar em maiores detalhes o que se costuma extrair do inciso I do art. 217 ora em comento, que traz a cláusula geral da autonomia das entidades desportivas como um norte a ser observado pelo Estado na condução das

---

<sup>53</sup> Trata-se, na verdade, da primeira constituição brasileira que cuidou diretamente do esporte. Antes desse marco, a matéria era basicamente tratada em nível infralegal e regulamentar (AMBIEL, 2009, p. 2.297).

políticas desportivas.<sup>55</sup> O modelo corrente contou, inclusive, com o reconhecimento formal do legislador. No plano infraconstitucional, a estrutura básica de gestão desportiva encontra-se atualmente descrita na Lei nº 9.615/1998<sup>56</sup> (“Lei Pelé”).<sup>57</sup> Tal diploma, em seu art. 16, prevê que as entidades de administração do esporte são pessoas jurídicas de direito privado, com organização autônoma, cujas competências estão definidas em seus respectivos estatutos ou contratos sociais.

### **3.2 A noção de autonomia desportiva pela literatura**

De modo geral, a literatura considera que a diretriz de autonomia constitucional (art. 217, inciso I, CRFB/1988) confere importante margem de liberdade às entidades desportivas para que elaborem as regras aplicáveis ao setor por elas conduzido. Tratar-se-ia da própria essência da gestão desportiva, uma premissa necessária a ser observada em qualquer discussão sobre os limites da normatização desportiva. Há divergência, contudo, sobre a extensão dessa autonomia no que toca à possibilidade de o Estado conformar a sua atuação. Realizou-se uma divisão das correntes que se debruçam sobre a discussão da autonomia das entidades desportivas em dois grupos. O primeiro grupo propõe uma leitura mais ampla do dispositivo constitucional, sustentando que apenas a CF poderia prever limitações à autonomia. O segundo, por seu turno, entende que o Estado (na figura do Legislador) pode editar normas a disciplinar o setor para além das previstas pelo constituinte.

#### **3.2.1 A corrente de interpretação ampla da autonomia constitucional**

Sob um primeiro enfoque, há quem defenda que a Constituição preconiza uma ampla autonomia desportiva, a qual, nessa concepção, não admitiria qualquer forma de restrição ou condicionamento por parte do Poder Público que não aquelas estritamente decorrentes das regras ou princípios previstos no próprio texto constitucional (MELO FILHO, 2011, p. 44). Tal limitação dirigir-se-ia, vale registrar, aos três Poderes e os condicionaria na elaboração, interpretação e aplicação das normas jus-desportivas (MELO FILHO, 2006, p. 44).

Essa argumentação parte da premissa de que a norma extraída do art. 217, inciso I, da CRFB/1988, configuraria um princípio setorial (BARROSO, 1993, p. 272)<sup>58</sup> que deve pautar toda a atuação do Estado no setor esportivo (MELO FILHO, 2011, p. 39).<sup>59</sup> Do ponto de vista semântico, compreende-se que a autonomia abarcaria a faculdade das entidades desportivas de governarem a si próprias (PESSANHA, 2001, p. 33), o que incluiria a capacidade de editar as normas que vão guiar sua conduta e a de seus associados, sem que haja imposições restritivas exteriores (BARROSO, 2001, pp. 568/569)<sup>60</sup>.

Nessa ordem de ideias, poder-se-ia compreender o conteúdo da autonomia a partir da análise de outras cláusulas semelhantes da própria Constituição, como aquela aplicável, por exemplo, à autonomia dos entes federativos<sup>61</sup> – noção caracterizada pelas dimensões jurídicas de auto-organização, autogoverno e autoadministração (BARROSO, 2001, p. 569; MELO FILHO, 1995, p. 70). No caso, considerando-se que essa delimitação (ampla) das prerrogativas inerentes à autonomia das entidades desportivas foi traçada pelo texto constitucional, apenas a Constituição poderia prever exceções a ela (BARROSO, 1991, p. 95).<sup>62</sup> Assim, a autonomia, enquanto garantia constitucional, teria superioridade em relação a qualquer norma infraconstitucional (FERREIRA, 1995, p. 180). Disso se extrairia uma autêntica *eficácia bloqueadora* para a atuação do Estado, que estaria necessariamente condicionado à autonomia das entidades desportivas dirigentes do esporte (PESSANHA, 2001, p. 33). Essa leitura se justificaria, ainda, pelo fato de que a cláusula constitucional da autonomia exerce a imprescindível função de

---

<sup>58</sup> Dentro da lógica conceitual proposta por Luís Roberto Barroso, a autonomia desportiva caracteriza-se como um princípio setorial ou especial (em contrapartida a princípios gerais, que se aplicam indistintamente aos setores) (BARROSO, 1993, p. 272). Álvaro de Melo Filho também entende que se trata de um princípio e, como tal, “constitui a essência (razão de ser do próprio ser) da legislação desportiva porque a inspira (penetra no âmago), fundamenta-a (estabelece a base) e explica-a (indica a ratio legis)” (MELO FILHO, 2006, p. 34).

<sup>59</sup> Segundo Álvaro de Melo Filho, a autonomia é uma espécie de “cláusula de pedra” para o ordenamento jurídico desportivo, sendo fundamental para afastar pretensões interventivas indevidas por parte do Estado (MELO FILHO, 2011, p. 39).

<sup>60</sup> No caso específico do estudo, Luís Roberto Barroso analisa a constitucionalidade do Projeto de lei nº 648/1999, do Senado Federal, que tinha a pretensão de alterar a sede da CBF (levando-a para o Distrito Federal). O autor conclui que tal proposta infringia de forma indevida a autonomia das entidades de gestão do esporte.

<sup>61</sup> Conforme previsto no art. 18, *caput*, da Constituição brasileira, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

<sup>62</sup> No mesmo sentido, confira-se: MELO FILHO, 2006, p. 36.

impedir que se estabeleça uma relação de subordinação entre as entidades desportivas e o Estado quanto ao desempenho de suas funções precípuas.

Dentro dessa concepção mais ampla, não seria admissível que a norma infraconstitucional instituisse limites à autonomia definida no texto constitucional. Do contrário, configurar-se-ia violação à hierarquia das normas, sendo que o disposto no art. 217, inciso I, da Constituição, possuiria eficácia plena e aplicabilidade imediata (MELO FILHO, 2011, p. 44). Daí porque, de forma extrema, sustenta-se que a estrutura de administração do esporte ostentaria feição exclusivamente privada, estando estritamente vedada a intervenção do Poder Público na estrutura desportiva nacional (MIRANDA, 2011, pp. 123-124).

### 3.2.2 A corrente de interpretação restrita da autonomia constitucional

Em outra perspectiva, parte da literatura aduz que o princípio da autonomia poderia – sim – sofrer certas restrições por intermédio de lei (formal). Não se nega que há uma margem de liberdade conferida às entidades desportivas, mas esse espaço de atuação, no entender desta corrente de pensamento, deveria ocorrer dentro dos limites legais. Nesta concepção, sustenta-se que autonomia não poderia ser compreendida como liberdade absoluta e/ou incondicionada (ALVES, 2012, p. 27; MELO FILHO, 1990, p. 298). A autonomia, por definição, equivaleria à autodeterminação dentro dos limites fixados em lei (SCHMITT, 2013, p. 19), distinguindo-se, pois, da ideia de soberania (ARAUJO, 2013, p. 1.986).<sup>63</sup>

O argumento utilizado é que a autonomia não poderia significar, na prática, a inexistência absoluta de normas, nem, tampouco, insubordinação à legislação desportiva (ALVES, 2012, p. 57; SILVA, 2009, p. 816)<sup>64</sup> ou mesmo às normas gerais (como aquelas previstas no Código Civil). Sob esse ângulo, a autonomia não seria um fim em si mesmo, mas uma forma de dotar as entidades desportivas de instrumentos capazes de possibilitar tanto um mecanismo funcional flexível quanto uma estruturação que permitam um eficiente alcance de seus objetivos (MELO FILHO, 1990, p. 305). Essa

---

<sup>63</sup> O exemplo utilizado para diferenciar autonomia de soberania parte da constatação de que os limites da auto-organização das entidades desportivas não podem se sobrepor às regras de organização genérica previstas na legislação civilista. De forma específica, faz-se alusão à regra contida no art. 59 do Código Civil Brasileiro, que traz regras sobre a forma de organização da associação.

<sup>64</sup> No caso, segundo se sustenta, competiria às entidades desportivas promoverem diretamente o desporto, mas não haveria uma vedação a que o Estado edite leis que disciplinem a matéria (SILVA, 2009, pp. 816/817).

atribuição, contudo, não seria ilimitada, até mesmo para evitar que essas entidades se utilizem de uma suposta “blindagem constitucional” excessiva para desvirtuarem-se em seu mister de execução de atividades voltadas ao desporto<sup>65</sup>.

Essa linha de raciocínio também colhe fundamento em uma interpretação sistemática da Constituição<sup>66</sup>. Nesse sentido, defende-se que tanto o dispositivo que confere à União competência para editar normas gerais sobre o desporto (art. 24, IX, CRFB/1988), quanto o dispositivo que confere autonomia às entidades desportivas dirigentes (art. 217, I, CRFB/1988), deveriam ser interpretados de forma harmônica (MELO FILHO, 1990, p. 301). A CRFB teria estabelecido a regra, mas também teria fixado as exceções, ao prever, em paralelo ao exercício da liberdade de organização e funcionamento das entidades desportivas, a competência do Estado para fixar parâmetros legais que não afetem a unidade do sistema desportivo e a aplicação de normas desportivas internacionais (SAIBRO, 2002, pp. 308-309).

Logo, considerando-se a tese de que a liberdade de organização e funcionamento das entidades desportivas dirigentes não seria um direito absoluto, tais instituições deveriam respeitar – via de regra – as normas previstas no ordenamento jurídico infraconstitucional. Ao mesmo tempo em que são livres para definir questões *interna corporis*, deveriam cumprir, enfim, os ditames constitucionais e legais, setoriais (Estatuto de Defesa do Torcedor, *e.g.*) e gerais (legislação civil, tributária, trabalhista, etc.). É como se essas entidades pudessem atuar livremente nos espaços deixados pelo legislador. Entretanto, caso o Estado decidisse editar leis que impactassem de algum modo o setor desportivo, haveria uma obrigação imediata de cumprimento de tais normas.

### 3.3 A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Inobstante a posição que se adote acerca da extensão da cláusula geral de autonomia das entidades desportivas, fato é que algumas leis ordinárias foram editadas após 1988, as quais, em algum grau, interferiram (ou interferem) na organização e funcionamento das entidades de gestão do esporte.

Não se pode ignorar, quanto ao ponto, que, a despeito do assento constitucional da cláusula de autonomia, na prática há sempre uma relação tensa entre as esferas pública e privada quando o tema é o esporte. É comum, portanto, que o Estado ensaie movimentos em prol da retomada da condução do esporte, buscando submeter as entidades a comandos normativos de origem pública (JORDÃO, 2015, p. 14). Isso se verifica pela elaboração de normas que disciplinam o próprio funcionamento e organização das entidades desportivas, o que já foi analisado em algumas ocasiões pelo STF, como se passará a relatar.

Para efeito de exemplificação, uma norma relevante que trouxe parâmetros nesse sentido foi a Lei nº 10.671/2003, que dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor.<sup>67</sup> Tal diploma cria regras de transparência para as entidades de administração do esporte, que deve publicar na internet: a íntegra do regulamento da competição; as tabelas da competição com as partidas e especificações (hora, local etc.); os borderôs completos das partidas; escalação de árbitros imediatamente após sua definição; e a relação dos nomes de torcedores proibidos de comparecer ao evento desportivo.<sup>68</sup> Além disso, o marco legal em questão prevê uma série de sanções aplicáveis às entidades de administração do esporte, como a destituição ou suspensão de seus dirigentes.<sup>69</sup>

O Estatuto de Defesa do Torcedor já teve sua constitucionalidade questionada perante o Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.937, de relatoria do Ministro Cezar Pelluso. No entendimento do autor da ação, o Partido Progressista, o Estatuto encerraria regras que violariam o núcleo da autonomia desportiva prevista no art. 217, I, da Constituição de 1988, além de outros direitos e princípios constitucionais relacionados à autonomia e livre iniciativa de entes privados.<sup>70</sup> Na petição inicial, defendeu-se que a cláusula geral de autonomia

---

<sup>67</sup> O Estatuto do Torcedor pode ser compreendido como uma norma que busca equiparar o torcedor à figura do consumidor, conferindo-lhe as prerrogativas inerentes a essa qualificação jurídica. No entanto, nem todas as previsões da lei necessariamente têm conteúdo consumerista. Há normas no referido diploma que não se voltam necessariamente às manifestações do torcedor enquanto usuário final e vulnerável de um produto ou serviço. Um exemplo nesse sentido, utilizado por Francisco Müssnich, envolve as regras sobre a relação com a arbitragem ou que tratem da Justiça Desportiva. Essas disposições transparecem uma preocupação do legislador não apenas com o torcedor-consumidor, mas também com a lisura dos eventos em si (MÜSSNICH, 2015, p. 160).

<sup>68</sup> Cf. art. 5º, §1º, do Estatuto de Defesa do Torcedor.

<sup>69</sup> Cf. art. 37 do Estatuto de Defesa do Torcedor.

<sup>70</sup> A ação questionava os seguintes dispositivos do Estatuto de Defesa do Torcedor: arts. 8º, I, 9º, §5º, incisos I e II, e § 4º, 11, *caput* e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, 12, 19, 30, parágrafo único, 32, *caput* e §§ 1º e 2º, 33, parágrafo único, incisos II e III, e 37, *caput*, incisos I e II, § 1º e inciso II, e § 3º.

traria uma proibição a que o legislador editasse normas que se imiscuissem em questões internas da administração desportiva, garantia essa que se compatibilizaria com um regime não autoritário. Sustentou-se, enfim, que a organização e funcionamento das entidades desportivas seria matéria interna corporis, espaço onde não poderia haver nenhuma intromissão estatal.

O STF julgou a ação improcedente, declarando a constitucionalidade do Estatuto de Defesa do Torcedor. No que toca ao argumento de violação à autonomia desportiva, entendeu-se, na esteira do voto do Ministro Relator, que há, sim, que se respeitar a previsão constitucional, mas isso não impede que a lei imponha limitações às entidades desportivas. O argumento central foi o de que o esporte seria apenas um dos direitos em jogo, sendo viável ao Estado buscar a proteção de outros interesses privados e coletivos relevantes, especialmente aqueles relacionados à defesa do consumidor, ao lazer e à segurança.

Em outra ocasião, o STF julgou a ADI nº 3.045/DF, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT. Nesse feito debatia-se a constitucionalidade do art. 59 do Código Civil brasileiro de 2002 (com a sua redação vigente à época) – no que toca à sua aplicação às entidades dirigentes e associações desportivas – à luz, novamente, do disposto no art. 217, I, CRFB/1988. Em linhas gerais, o dispositivo impugnado prevê um rol de competências da assembleia geral de associações sem fins lucrativos, dispondo, em seu parágrafo único, acerca de restrições ao quórum para aprovação de matérias concernentes a destituições de administradores e à alteração do estatuto da entidade. Entendia o autor da ação direta que tais exigências violariam o núcleo da autonomia gerencial das entidades desportivas.

Entretanto, o Relator Ministro Celso de Mello destacou em seu voto que, embora a Constituição tenha conferido a essas entidades ampla autonomia, elas estão submetidas às normas gerais previstas na legislação brasileira. Ainda consoante o voto do Ministro Decano, a autonomia em questão não se caracteriza, pois, como uma prerrogativa absoluta, nem, tampouco, como um conceito de conteúdo similar a noções de soberania e independência. Ademais, destacou-se que as cláusulas gerais extraídas da legislação infraconstitucional atuam como normas de estrutura positivadas pelo Poder Público com o intuito justamente de delimitar o âmbito de atuação do poder autônomo que é reconhecido às entidades privadas de



gestão do esporte. Ou seja, essas são regras-matriz ou normas-padrão que condicionam o processo de organização dessas entidades.

Vale registrar que, a despeito da tese adotada no mérito da questão pelo Relator, a ação direta proposta pelo PDT acabou sendo julgada prejudicada em razão da superveniência da Lei nº 11.127/2004, que alterou o disposto no art. 59 do Código Civil brasileiro. Assim, o STF declarou a perda de objeto da ação e o processo foi extinto sem resolução definitiva do mérito, mas a linha de argumentação desenvolvida nos votos proferidos permanece sendo de extrema valia para o estudo do alcance da previsão constitucional.

O STF também se debruçou sobre a cláusula geral de autonomia ao analisar um recurso interposto pelo Clube de Regatas do Flamengo (Flamengo), o qual pleiteava o reconhecimento judicial da conquista do Campeonato Brasileiro de 1987. Trata-se do Recurso Extraordinário (REExt) nº 881.864/DF, distribuído à relatoria do Ministro Marco Aurélio, por meio do qual o clube carioca argumentou que a CBF havia reconhecido, por intermédio da Resolução CBF nº 02/2011,<sup>71</sup> que tanto o Flamengo quanto o Sport Clube do Recife (Sport) haviam sido campeões nacionais naquele ano.

Na raiz da controvérsia estava a circunstância de que o Sport havia proposto ação judicial em 1988 com o propósito de que fosse reconhecido como o legítimo vencedor do campeonato nacional do ano anterior, pretensão essa que acabou julgada procedente por decisão transitada em julgado em 1999. De acordo com a tese veiculada pelo Flamengo, no entanto, a CBF deteria, em função da disciplina do art. 217, inciso I, da Constituição, autonomia para declarar os competidores vencedores do Campeonato Brasileiro por ela organizado, podendo, por isso mesmo, declarar 2 (dois) clubes campeões da referida edição de 1987, sem que isso implicasse violação ao art. 5º, XXXVI da Constituição (que confere proteção à coisa julgada).<sup>72</sup> Ainda no entender do recorrente, a decisão judicial outrora transitada em julgado se limitaria a reconhecer o título do Sport, sem vedar que a CBF declare outros clubes vencedores do torneio, tal como já havia ocorrido em outras ocasiões.

---

<sup>71</sup> Disponível em: <[https://www.cbf.com.br/noticias/campeonato-brasileiro-serie-a/cbf-reconhece-titulo-do-fla#.Wi1\\_vUpKs2w](https://www.cbf.com.br/noticias/campeonato-brasileiro-serie-a/cbf-reconhece-titulo-do-fla#.Wi1_vUpKs2w)> Acesso em: 10 dez. 2017. Posteriormente, a CBF revogou a referida norma por meio da Resolução da Presidência nº 06/2011. Disponível em: <<https://www.cbf.com.br/a-cbf/juridico/resolucao-da-presidencia-062011#.Wi10mkpKs2w>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

<sup>72</sup> Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13762213>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

Nada obstante o esforço argumentativo do Flamengo, a Corte concluiu, por maioria, que tal previsão não confere à entidade de administração do futebol status de revisor de decisões judiciais transitadas em julgado.<sup>73</sup>

Com a edição da Lei do PROFUT (Lei nº 13.155/2015), a questão da autonomia desportiva foi novamente levada ao crivo do STF. Trata-se da ADI nº 5.450, ajuizada pelo Partido Humanista da Solidariedade e pelo Sindicato das Associações de Futebol Profissional e suas Entidades de Administração e Ligas. Na petição inicial da referida ação, os autores reconhecem que o elevado endividamento das agremiações futebolísticas nacionais (que remonta a cifras da ordem de R\$ 5,3 bilhões) justifica o interesse do Governo Federal em buscar uma forma de viabilizar o pagamento das dívidas e promover a modernização da gestão do futebol. No entanto, argumentam que a Lei do PROFUT acabaria por ferir a independência dos entes desportivos, ao exigir, por exemplo, a alteração de estatutos e a vinculação da regularidade fiscal à habilitação de clubes em torneios oficiais, bem assim como ao dispor sobre hipóteses de intervenção administrativa nas entidades em determinados casos.

Tal ação, como antecipado, ainda não foi julgada em seu mérito. De todo modo, o Ministro Relator, em decisão monocrática sujeita a referendo do Plenário da Corte, deferiu pleito cautelar para suspender a aplicação do art. 40 da norma impugnada, a qual impõe o atendimento de critérios de regularidade fiscal ou trabalhista para que as agremiações possam se habilitar nos torneios oficiais, independentemente da adesão ao PROFUT, sob pena, inclusive, de impor rebaixamento às agremiações que descumpram tais exigências legais.<sup>74</sup> A razão de decidir adotada pelo Ministro Alexandre de Moraes passou por uma compreensão dos preceitos básicos do desporto nacional, previstos no art. 217 da Carta de 1988, em especial a noção de autonomia das entidades quanto a sua organização e funcionamento (inciso I). No entendimento do Relator, a vinculação estabelecida pela norma impugnada entre a organização das competições de futebol profissional (o que abarca até mesmo definição de participantes e

---

<sup>73</sup> Confira-se a ementa do acórdão: "RECURSO EXTRAORDINÁRIO – COISA JULGADA – REVISÃO CÍVEL-DESPORTIVA. O artigo 217, inciso I, da Constituição Federal não permite transformar entidade desportiva em instância revisora de pronunciamento judicial alcançado pela preclusão maior." (STF, RE 881864 AgR, Relator(a): Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em 18/04/2017, publicado em 10/10/2017).

<sup>74</sup> STF, ADI 5450 - MC, Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/09/2017, publicado em 20/09/2017.

calendários) e o atendimento de critérios técnicos de natureza fiscal e trabalhista, ao menos em grau de cognição sumária, não seria medida razoável e proporcional, porquanto poderia resultar em restrições a direitos assegurados pela Constituição e em desrespeito à finalidade pública de promoção e auxílio na seara desportiva, na forma do art. 217 do texto constitucional.

#### **4. Conclusão: Redefinição da Autonomia Constitucional das Entidades Esportivas**

Pelo próprio posicionamento do STF acima relatado, e considerando os contínuos problemas na gestão esportiva, o cenário de intervenção parece estar numa motivada crescente. Independentemente da corrente que se adote, é preciso levar em consideração que a autonomia conferida às entidades desportivas foi fruto de um contexto histórico específico. O cenário, contudo, mudou consideravelmente, sendo que a autonomia constitucionalizada não pode servir de embaraço – nem muito menos imunidade – a que o Estado deixe de regular o setor em determinados casos específicos. Isso se constata, por exemplo, a partir do momento em que diversas entidades de administração do esporte encontram-se envolvidas em escândalos de corrupção e são acusadas de desviarem recursos públicos. Embora não se pretenda apresentar qualquer valoração quanto ao mérito dos casos concretos, não é demais afirmar que, se confirmadas as alegações do *Parquet* Federal e da CGU, os casos citados na Introdução deste artigo, por exemplo, configurariam típica situação que justificaria intervenção estatal. É que, como se viu, as acusações giram em torno do suposto uso indevido de recursos (oriundos de convênios com o próprio Poder Público ou de patrocínios conferidos por bancos públicos) que foram destinados àquelas entidades com a finalidade específica de beneficiar os atletas e, em última análise, a prática desportiva em si.

Realmente, ainda que se trate de entidades privadas, elas desempenham funções relevantes do ponto de vista da coletividade e devem, pois, sofrer determinadas intervenções estatais pontuais caso seus fins não estejam sendo adequadamente respeitados (BURGER; GOSLIN, 2005, p. 06). Ou seja, compete ao Estado editar normas, fiscalizar e até mesmo aplicar sanções que busquem alinhar os interesses dessas entidades e de seus dirigentes com os interesses coletivos e individuais que devem ser perseguidos na seara desportiva.

Apenas para dar um exemplo pontual, sem exaurir a questão, uma possível alternativa regulatória aos problemas de gestão normalmente atribuídos às entidades de administração do esporte, pode ser identificada na exigência de adoção de regras de governança corporativa, como, *e.g.*, por meio da instituição de conselhos fiscais no bojo da estrutura interna de cada uma dessas entidades.<sup>75</sup> Tal órgão seria responsável pela fiscalização financeira e contábil da atuação dos administradores da organização, bem como por verificar o cumprimento dos seus deveres legais e estatutários<sup>76</sup> (YEH; TAYLOR, 2008, p. 03). Outro exemplo consiste na possibilidade de exigirem-se auditoria externa e publicação de balanços financeiros das entidades, com o intuito de conferir transparência às respectivas gestões, além de buscar-se assegurar *accountability* nos processos decisórios. Trata-se, pois, da promoção de um controle permanente da gestão financeira dos dirigentes das entidades, contribuindo-se assim para a redução dos riscos de desvios de função e conflito de interesses.

A fiscalização dos diretores das entidades de administração talvez não seja suficiente. As consequências a condutas que desviem os fins da entidade devem ser claras e gravosas o suficiente para desincentivar os dirigentes (e corrigir, assim, situações de seleção adversa e risco moral). Nessa perspectiva, por exemplo, a Lei nº 10.672/2003 passou a prever que os dirigentes de entidades de administração do esporte sujeitam-se à desconsideração da personalidade jurídica prevista no art. 50 do Código Civil brasileiro. De forma mais específica, na eventualidade de aplicação de créditos da entidade em proveito próprio ou de terceiros, podem incidir sobre estes atores as sanções previstas no art. 1.017 do Código Civil brasileiro.<sup>77</sup> Em paralelo, independentemente da desconsideração da personalidade jurídica, pode-se cogitar da previsão de sanções – aplicáveis diretamente aos agentes – mais severas, tais como multas e até mesmo desfiliação da entidade (BURGER; GOSLIN, 2015, p. 08).

Ainda dentro da noção de responsabilização, outra alternativa regulatória que pode ser adotada envolve a limitação de mandatos dos dirigentes. Como é notório, há diversas confederações e federações brasileiras que mantiveram ou mantêm os mesmos dirigentes ao longo de diversos mandatos. Ao menos em tese, a redução de números de reeleições

---

<sup>76</sup> Tal competência é atribuída aos conselhos fiscais pela Lei das Sociedades Anônimas (art. 163, II).

possíveis pode ser benéfica como forma de conferir maior rotatividade aos cargos de comando e facilitar a apuração de responsabilidades individuais.

Para além dos exemplos pontuais referidos acima, a exigência de regras de governança corporativa já ocorre em algum nível em leis setoriais que buscam, de forma proposital, fiscalizar a organização e o funcionamento das entidades de administração do esporte. O Estatuto de Defesa do Torcedor dispõe sobre o direito dos torcedores à transparência na organização das competições promovidas pelas entidades de administração do desporto.<sup>78</sup>

Em suma, o recado que se pretende dar com esse artigo é o de que a autonomia constitucionalizada, embora tenha relevância dentro do contexto de organização do setor desportivo, deve ser interpretada de acordo com o cenário econômico, político e social atual. Nesse sentido, se o Estado constatar, por exemplo, que as entidades desportivas dirigentes estão se desviando de suas funções, afetando interesses de atletas, torcedores, clubes, etc., há sim um espaço para regulações específicas voltadas a realinhar tais interesses, especialmente nos casos que envolvem aportes de recursos públicos. A forma como tal intervenção estatal pode ocorrer será objeto de futuros estudos e discussões sobre o relevante tema em pauta.

## Referências

ALVES, Cristiano Cruz. Os clubes, as federações e autonomia desportiva. In: JORDÃO, Milton (Org.). **Direito Desportivo e Esporte**: temas selecionados. Salvador: Dois de Julho, 2012.

ALVES, José Antônio Barros; PIERANTI, Octavio Penna. O Estado e a formulação de uma política nacional de esporte no Brasil. In: **RAE-eletrônica**, v. 6, n. 1, pp. 01/21, jan./jun. 2007.

AMBIEL, Carlos Eduardo. Comentários ao art. 217. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Orgs.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ARAUJO, Luiz Alberto David. Comentário ao art. 217” In: CANOTILHO et al (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARRACCO, Roberto de Palma. **An overview of ‘Profut’** – Brazil’s new sport law, 2017. Disponível em: <<https://www.lawinsport.com/articles/item/an-overview-of-profut-brazil-s-new-sports-law>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BARROS, Marcelo Jucá. A evolução da legislação desportiva no Brasil. In: **Revista Síntese Direito Desportivo**, n. 26, pp. 74-84, ago./set. 2015.

BARROSO, Luís Roberto. Interpretação constitucional, direito constitucional intertemporal, autonomia desportiva: conteúdo e limites, conceito de normas gerais. In: **Revista de Direito Público**, ano 24, n. 97, pp. 96-100, jan./mar. 1991.

BARROSO, Luís Roberto. Princípios constitucionais brasileiros. In: **Revista Trimestral de Direito Público**, v. 1, pp. 175-195, 1993.

BARROSO, Luís Roberto. Autonomia desportiva, autonomia da vontade e liberdade de associação: Inconstitucionalidade da mudança compulsória da sede da Confederação Brasileira de Futebol. In: **Temas de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. **Uma nova política para o esporte brasileiro: esporte brasileiro, questão de Estado**. Brasília: Secretaria de Educação Física e Desportos, 1986.

FERREIRA, Matheus Viana. **Origem e regulamentação do futebol**, 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/40698/origem-e-regulamentacao-do-futebol>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**, v. VII. São Paulo: Saraiva, 1995.

GROW, Nathaniel. There’s No “I” in “League: Professional Sports League and the Single Entity Defense”. In: **Michigan Law Review**, v. 105, n. 183, pp. 183-208, 2005.

HIRATA, Edson. A mercantilização do futebol e os subterrâneos da legislação esportiva brasileira (1980-2010). In: **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**, São Paulo, pp. 01-13, jul. 2011.

JORDÃO, Milton. Medida Provisória 671/2015 e o Princípio Constitucional da Autonomia Desportiva. In: **Revista Síntese Direito Desportivo**, Ano 4, n. 24, pp. 09-19, abr./maio 2015.

KOLLER, Dionne L. Putting Public Law into Private Sport. In: **Pepp. L. Rev.**, v. 43, pp. 681-741, 2015.

MEZZADRI, Fernando et al. As interferências do Estado brasileiro no futebol e o estatuto de defesa do torcedor. In: **Revista brasileira de Educação Física e Esporte**, São Paulo, v. 25, n. 3, pp. 407/416, jul./set. 2011.

MELO FILHO, Álvaro. A autonomia desportiva no contexto constitucional. In: **Revista do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará**, Fortaleza, v. 25, pp. 33/46, jan./dez. 2006.

MELO FILHO, Álvaro. Dimensões jurídicas da autonomia desportiva na Constituição de 1988. In: **Revista de informática legislativa**, v. 27, n. 106, pp. 295-306, abr./jun. 1990.

MELO FILHO, Álvaro **Nova lei Pelé: avanços e impactos**. Rio de Janeiro: Maquinária, 2011.

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

MIRANDA, Martinho Neves. **O direito no desporto**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MORALES, Clarice. Confederações esportivas no Brasil: legislação esportiva e teorias do terceiro setor. In: **XVII SEMEAD**, pp. 01/16, out. 2014.

MÜSSNICH, Francisco Antunes Maciel. O que é o que é? “O conceito jurídico de torcedor à luz da jurisprudência brasileira. In: GUERRA, Sérgio (Org.). **Teoria do Estado Regulador**. Rio de Janeiro: Juruá Editora, 2015.

PESSANHA, Alexandra. **As Federações Desportivas**. Coimbra: Ed. Coimbra, 2001.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2008.

PRONI, Marcelo Weishaupt. **Esporte-Espectáculo e futebol-empresa**. 1998. 275f. Tese de Doutorado – Faculdade de Educação Física, Unicamp, Campinas.

SAIBRO, Ana Luiza Fleck. “A questão da autonomia das entidades desportivas e a obrigação jurídica do Estado em relação ao desporto”. In: **Revista de informação legislativa**, Brasília, ano 38, n. 153, pp. 305-312, jan./mar. 2002.

SCHMITT, Paulo Marcos. **Direito e justiça desportiva**. Edição Eletrônica, 2013.

SMITH, Aaron; STEWART, Bob. The special features of sport: a critical revisit. In: **Sport Management Review**, n. 13, pp. 01-13, 2010.

SOUZA, Carlos Eduardo de. A formação do Estado capitalista no Brasil e a institucionalização do esporte na aparelhagem estatal: entre os anos de 1930 e 1990. In: **Anais Eletrônicos do IV Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas 'História, Sociedade e Educação no Brasil'**, UFPB, João Pessoa, 2012. Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer\\_histedbr/seminario/seminario9/PDFs/2.79.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario9/PDFs/2.79.pdf)>. Acesso em 07 dez. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 2937**, Relator(a): Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 23/02/2012, publicado em 29/05/2012

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 3045**, Relator(a): Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2005, publicado em 01/06/2007

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5450**, MC, Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/09/2017, publicado em 20/09/2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 881864**, AgR, Relator(a): Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em 18/04/2017, publicado em 10/10/2017.

TUBINO, Manoel. **500 anos de legislação esportiva brasileira: do Brasil-Colônia ao Início do Século XXI**. Rio de Janeiro: Shape, 2002.

VIEIRA, Robson. Autonomia do direito desportivo. In: **Revista Síntese Direito Desportivo**, n. 10, pp. 113/115, dez./jan. 2013.

YEH, Chien Mu; TAYLOR, Tracy. Issues of governance in sport organizations: A question of board size, structure and roles. In: **World Leisure Journal**, v. 50, n. 1, pp. 33-45, 2008.