



18º Congresso Brasileiro de Sociologia

GRUPO DE TRABALHO 5 – INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

O JUDICIÁRIO DESPORTIVO COMO INSTITUIÇÃO ESQUECIDA NA REFORMA DO FUTEBOL BRASILEIRO

ANDRÉ SILVA DE OLIVEIRA

Doutorando em Ciência Política/UFPE

bandarraportugal@ig.com.br

RODOLFO SILVA MARQUES

Doutorando em Ciência Política/UFRGS

rodolfo.smarques@gmail.com

26 a 29 de julho de 2017

Centro de Convenções Ulysses Guimarães – Brasília-DF

Resumo

O futebol mundial passa por um momento de grave crise provocado pela eclosão dos hiperbólicos escândalos de corrupção como se observou da prisão de vários dirigentes da FIFA após o final da Copa do Mundo de 2014. A crise revelou a falta de transparência na gestão não somente da FIFA, como também da CBF e de outras instituições que compõem o sistema futebolístico brasileiro. Alguns movimentos contestatórios como o Bom Senso Futebol Clube reclamam no âmbito nacional a modernização da gestão da CBF, mas dão pouca ou nenhuma importância à necessária reforma do Judiciário Desportivo. O objetivo do presente artigo é demonstrar que a reforma do Judiciário Desportivo se constitui em parte essencial da reforma das instituições que cuidam do futebol brasileiro. Partindo de casos ocorridos no âmbito do Judiciário Desportivo no Pará até chegar ao funcionamento do STJD, nossos argumentos principais são o de que o Judiciário Desportivo necessita da efetiva autonomia que lhe assegura o Estatuto do Torcedor, de modo a representar os interesses do torcedor-consumidor, bem como fiscalizar os eventuais atos abusivos praticados pela CBF. Nossa conclusão central indica que o Judiciário Desportivo é instituição administrativa essencial à modernização do futebol brasileiro cuja independência ainda não foi realizada em sua plenitude e em conformidade com o que prescreve a legislação nacional.

Palavras-chave: Escândalos de corrupção; CBF; Justiça Desportiva.

Key-words: *Corruption scandals; CBF; Sports Justice.*

INTRODUÇÃO

O futebol se tornou um dos mercados mais prósperos do planeta, na escala dos bilhões de dólares, envolvendo a negociação e/ou exploração de marcas de clubes associadas às empresas patrocinadoras, transação de jogadores, serviços oferecidos aos torcedores na condição de consumidores dos produtos ofertados por seus respectivos clubes, direitos de imagem, direitos de arena, etc. Como qualquer outro mercado, para que o futebol seja consumido de modo adequado há necessidade de que os serviços ofertados sejam confiáveis, pressupondo a existência de transparência e controle das instituições que organizam o futebol como federações e confederações. Para sobreviver à competição acirrada no âmbito regional, nacional e até mesmo internacional, os clubes brasileiros têm feito um esforço genuíno de modernização de suas gestões, procurando aumentar suas receitas, cortar gastos, criar estruturas físicas compatíveis com as metas ambiciosas de crescimento, usar o marketing para captar a adesão de sócios-torcedores, etc.

A entrada recente em vigor da Lei Federal nº 13.155/2015 (Lei de Responsabilidade Fiscal do Esporte ou simplesmente PROFUT) compeliu os clubes brasileiros a adotarem – ou aprofundarem – suas políticas de responsabilidade fiscal, de modo a adquirir e/ou aumentar sua confiabilidade diante do mercado. Mecanismos de autocontenção de gastos e transparência foram criados pelos clubes como ouvidorias, conselhos fiscais gozando de ampla autonomia, a contratação de auditorias externas para examinar a prestação de contas das diretorias executivas, etc. A eventual recusa em seguir a atual onda modernizante pode significar simplesmente o desaparecimento dos clubes recalcitrantes em criar mecanismos de transparência e controle externo.

Acontece, no entanto, que as federações e a CBF não exibem a mesma disposição para que tenham seus atos examinados, visando alcançar a necessária transparência e, portanto, confiabilidade. As prisões de vários dirigentes de futebol em maio de 2015 em Zurique, na Suíça, por ordem do Judiciário norte-americano evidenciaram que a FIFA e confederações associadas apresentavam sérios problemas de corrupção, em larga medida pela recusa em se submeter a auditorias verdadeiramente independentes e/ou adotar mecanismos de controle efetivo dos próprios atos.

Muito tem-se falado da reforma do futebol brasileiro na mídia e em diversos fóruns de debate. As propostas de reforma se concentram fundamentalmente em como combater a violência nos estádios, a situação trabalhista e contratual dos jogadores de futebol, a gestão dos clubes, etc., mas pouco se discute a respeito do funcionamento do Judiciário Desportivo

no Brasil e no quanto ele importa para a modernização do futebol. O presente artigo pretende contribuir para preencher essa evidente lacuna, chamando a atenção para uma instituição esquecida nas discussões sobre o tema e indicando como pode compelir as federações e CBF a se tornarem mais transparentes.

O artigo está dividido em três seções. Na primeira, o futebol mundial, em especial o futebol brasileiro, será examinado à luz das novas tendências que veem o futebol como mercado voltado para atender aos interesses do torcedor como consumidor dos serviços que lhes são ofertados por clubes e demais instituições que fazem o futebol. Na segunda seção, será feito um breve escrutínio sobre o que dispõe a legislação brasileira a respeito do funcionamento do Judiciário Desportivo. A referência é importante para realçar a incongruência entre o que está regulado e o que é, de fato, observado na realidade fática. Por fim, como corolário da discussão, são sugeridas cinco medidas que, se adotadas, certamente dotarão o Judiciário Desportivo de meios efetivos para cumprir sua finalidade jurídico-institucional, tratando os clubes de modo simétrico diante da CBF e federações, além de defender os interesses do torcedor-consumidor.

1. FUTEBOL COMO MERCADO: UM NEGÓCIO BILIONÁRIO E POUCO TRANSPARENTE

Ninguém há de ignorar que hoje o futebol se tornou um negócio bilionário, planetário e que envolve uma extensa rede de atores, parceiros, colaboradores, torcedores na condição de consumidores, emissoras de comunicação, etc. Em 2014, quando se realizou a Copa do Mundo no Brasil, o futebol movimentava entre 455 a 477 bilhões de reais e o Brasil – autoproclamado “o país do futebol” – era responsável por apenas 2% de todo esse volume de negócios¹. (Oswald: 2014, 1). Estima-se hoje que somente o futebol europeu movimenta cerca de 2 bilhões 110 milhões de reais (633 milhões de euros) (Efe: 2017, 1). É evidente que um mercado crescentemente rico necessita de regras claras e transparentes para que os *players* possam realizar suas transações em um ambiente de grande confiabilidade. É igualmente evidente que as instituições – FIFA, confederações, federações - que ditam as regras para os *players* (jogadores, clubes, empresários do futebol, televisões, etc.) necessitam transmitir

¹ Segundo Vivian Oswald (2014: 1), dados do Ministério do Esporte brasileiro apontavam então que a Inglaterra e Alemanha eram as principais responsáveis pelo mercado global de futebol, respondendo com 30% e 20% cada uma respectivamente.

confiança, submetendo-se a padrões aceitáveis de controle e/ou fiscalização. Não é mais admissível que as instituições que ditam as regras para as transações no futebol apresentem baixo grau de confiança e se recusem a ter seus atos escrutinados de modo claro e adequado. Esta não tem sido, todavia, a regra no tocante à FIFA e demais entidades associadas espalhadas ao redor do planeta.

Exige-se muito dos clubes e jogadores – os principais *players* -, mas pouco das instituições que ditam as regras do jogo. Esta situação cria uma flagrante anomalia, uma vez que os destinatários das regras se modernizam a passos largos, enquanto os emitentes das regras permanecem estáticos como que protegidos por uma couraça antirreforma.

Em seu relatório de 2017 sobre a performance financeira dos clubes, a organização Deloitte Football Money League apontou o Manchester United como o que teve a maior receita no período de 2015-2016 seguido de Barcelona e Real Madrid respectivamente². A falta de transparência e controle das instituições que organizam o futebol levou, por óbvio, ao incremento dos casos de corrupção que terminaram por desbordar para as manchetes da mídia, assim como produziu uma consistente literatura sobre o tema. O jornalista escocês Andrew Jennings (2011; 2014) tem sido um incansável denunciante dos casos de corrupção da FIFA e as prisões efetuadas em 2014 na Suíça indicam claramente que a rede de ilícitos alcançara níveis hiperbólicos e – o que é mais grave – a partir da própria cúpula da instituição máxima do futebol mundial. No período que compreendeu as administrações do inglês Stanley Rous e do brasileiro João Havelange à frente da FIFA, a empresa ISL pagou, por exemplo, 100 milhões de dólares em propinas a dirigentes da entidade e de confederações subordinadas:

Nós o chamamos de ‘A Lista’ – um documento secreto contendo os detalhes de 175 pagamentos de propinas feitos pela ISL, entre 1989 e 1999, totalizando incríveis 100 milhões de dólares. Mais uma vez, muitos desses pagamentos foram feitos às escondidas, ocultos sob o nome de empresas-fantasma registradas em Liechtenstein – mas nem todos. Nicolás Leoz (então presidente da Conmebol) recebeu 600 mil dólares adicionais. O chefe do futebol africano Issa Hayatou tinha recebido um suborno de 30 mil dólares – e, pelo que sabemos, podia haver mais. **Essas eram as pessoas que votariam na escolha da próxima sede da Copa do Mundo. Na lista estava também o nome de Ricardo Teixeira, genro de João Havelange e homem forte no comando da organização da Copa do Mundo de 2014.** (Jennings: 2011, 313-314) (Negrito dos autores).

² De acordo com o relatório da Deloitte (2017: 7), o Manchester United arrecadara 689 milhões de euros, o Barcelona faturara 620,2 e o Real Madrid, 620,1, uma diferença pequena entre os dois grandes clubes espanhóis. O relatório não trata da performance financeira dos clubes brasileiros.

Além das denúncias formuladas por Andrew Jennings, que cobre a FIFA há longos anos, cabe ressaltar um caso emblemático a respeito da recusa da FIFA em se tornar, de fato, mais transparente, de modo evitar a ocorrência de gestões corruptas e, assim, elevar o grau de confiabilidade dos demais atores – ou *players* – na atuação da instituição responsável pelo futebol mundial. A jornalista Dorrit Hazarim (2013) narra que, ao final do 61º Congresso da FIFA realizado em Zurique no ano de 2011, o presidente Joseph Blatter anunciou que seria criado um comitê independente com a missão de monitorar o próprio funcionamento da instituição. Foi constituído então o Comitê Independente de Governança por dez membros, dos quais uma era a advogada canadense Alexandra Wrage³, especialista em combate à corrupção.

Em um ano de trabalho, o Comitê produziu dois relatórios, ambos então ignorados pela direção da FIFA, o que fez com que a advogada canadense entregasse o lugar. As sugestões do Comitê Independente de Governança para que a FIFA se tornasse mais transparente foram prontamente rejeitas:

O Comitê também recomendara que o Conselho Executivo da Fifa cogitasse aceitar membros de fora da entidade, para sinalizar um início de transparência e alinhamento com modernas corporações e organizações mundiais. Proposta rejeitada. A Fifa continua sendo uma sociedade secreta, sem prestar contas a ninguém. A recomendação de acompanhar a tendência mundial e tornar públicos os salários e gratificações de seus executivos foi descartada com o argumento de que a questão serviria mais à curiosidade pública do que a uma melhora de governança. Wrage conclui que somente o governo da Suíça é capaz de fazer com que a Fifa, algum dia, se dobre às leis da transparência. Isso porque a entidade está sentada em cima de um baú de US\$ 1,4 bilhão em reservas. Livres de impostos. (Hazarim: 2013, 3).

Não deixa de ser curioso perceber que a FIFA e suas congêneres associadas nacionais cobrem dos clubes gestão capitalista eficiente e política de transparência, elementos condizentes com as exigências do mercado, sobretudo para atender aos interesses dos *stakeholders*, mas não leve minimamente a sério a necessidade inarredável de se aprimorar no mesmo campo. Nessa perspectiva, é possível prognosticar que os clubes – no Brasil e em outros países e, seguramente, em todos os continentes – deduzam facilmente que não há

³ As credenciais de Alexandra Wrage são, para dizer o mínimo, bastante robustas. De acordo com Hazarim (2013: 2), “formada em Direito por Cambridge e há seis anos na lista das 100 Pessoas Mais Influentes na Ética Empresarial da revista *Ethisphere*, Wrage já presidiu o Comitê Anticorrupção da Ordem dos Advogados dos Estados Unidos. É fundadora da Trace, a principal entidade internacional de apoio a corporações no combate a todo tipo de corrupção. Organização sem fins lucrativos, tem afiliados que pagam anuidade espalhados por todo o mundo e um site em 21 línguas para denúncias anônimas de práticas de extorsão e suborno por qualquer pessoa, em qualquer canto do mundo.”

motivos consistentes para que sejam conduzidos por líderes irresponsáveis do ponto de vista fiscal e entrem em confronto aberto pelo controle das instituições que organizam o futebol.

Na verdade, o confronto entre os clubes e as instituições que organizam o futebol, que se afigura como inevitável, concorrerá para a modernização do futebol. Não é factível conceber que os clubes, bem organizados e com receitas e patrimônio em expansão, aceitem que as regras sejam ditadas por dirigentes irresponsáveis em completa dissonância com as exigências de transparência e eficiência reclamadas por todos os atores interessados no futebol como mercado.

No Brasil, um dos movimentos mais interessantes nos últimos anos foi o surgimento em 2013 do Bom Senso Futebol Clube (2017: 1), uma organização não governamental formada por jogadores ativos e inativos que, inconformados com os rumos do futebol brasileiro, pretende mobilizar a “opinião pública em torno das principais bandeiras para o início de uma profunda reforma no esporte⁴.” Apesar dos propósitos declarados de reforma do futebol nacional, todavia, a percepção pública predominante é a de que o ímpeto reformista do Bom Senso Futebol Clube refluíu e se encontra hoje estacionário.

Outro fator de aceleração da mudança institucional pode advir da ação robusta do Poder Judiciário norte-americano na apuração dos escândalos que resultaram na prisão de diversos dirigentes da FIFA e instituições associadas em 2015, bem como de apurações semelhantes de atos de corrupção em outros países. De qualquer modo, não parece factível que a mudança institucional seja provocada por forças endógenas – como vimos, a FIFA se recusa a aprimorar o próprio funcionamento tornando-se mais transparente, não sendo diferente o padrão adotado pelas instituições associadas como a CBF -, mas por atores exógenos às instituições que organizam o futebol. Naturalmente, as críticas – e denúncias - da mídia ou imprensa esportiva, bem como as reivindicações dos torcedores-consumidores concorrem decisivamente para sedimentar o caminho para a esperada mudança institucional, de modo a tornar as instituições que organizam o futebol mais transparentes e eficientes.

Embora praticamente nunca seja mencionado nas discussões sobre a reforma do futebol brasileiro, o Judiciário Desportivo detém um papel central na estrutura que tem por escopo atender aos interesses do torcedor-consumidor, bem controlar os atos dos dirigentes das federações de futebol e CBF. Esse último objetivo do Judiciário Desportivo raramente é

⁴ Em seu sítio oficial, o Bom Senso Futebol Clube atribui, por exemplo, a si a edição da Lei do PROFUT e das medidas de Fair Play Financeira: “Após um ano e meio de intensos debates foi aprovada a Lei nº 13.155/2015, o PROFUT, que refinancia a dívida dos clubes promovendo inéditas medidas de Fair Play Financeiro. A maior parte das reivindicações do movimento foi atendida.”

percebido com clareza por todos os atores envolvidos com o mundo do futebol, sejam dirigentes de clubes, torcedores-consumidores ou até mesmo jornalistas esportivos. Um Judiciário Desportivo independente, de fato e de direito, pode constranger a CBF e federações de futebol a se tornarem mais transparentes e eficientes pela imposição de sanções que beneficiem os clubes em desfavor de tais instituições. Raramente, porém, observa-se uma atuação do Judiciário Desportivo que venha a ressaltar o seu protagonismo em favor do torcedor-consumidor e/ou em favor dos clubes que demandam contra CBF e federações de futebol.

2. O JUDICIÁRIO DESPORTIVO NO BRASIL: GÊNESE E ARCABOUÇO LEGAL-INSTITUCIONAL

O funcionamento da Justiça Desportiva no Brasil tem previsão na Constituição de 1988, o que significa que possui status constitucional, não sendo excessivo se falar na existência de um Direito Desportivo Constitucional. Trata-se de um tribunal administrativo que deve recepcionar, em primeiro lugar, as demandas alusivas ao desporto. Somente quando forem esgotadas todas as instâncias da Justiça Desportiva, é que os interessados poderão recorrer ao Poder Judiciário para a apreciação de “ações relativas à disciplina e competições desportivas”, conforme estabelece o parágrafo 1º do art. 217 da Constituição de 1988. Parece indubitável que a intenção da Constituição reside na necessidade de se criar uma justiça especializada na área do desporto. O Poder Judiciário apreciaria, assim, as demandas apenas em caráter residual e, mesmo assim, após terem sido esgotadas todas as instâncias da Justiça Desportiva. Note-se que, por orientação da FIFA, os clubes que recorrem à Justiça Comum ou Federal tem sido alvo de retaliações e/ou ameaças por parte das respectivas confederações. Por conta disso, as ações judiciais endereçadas ao Poder Judiciário têm sido cada vez mais raras, sinalizando que os constrangimentos criados pela FIFA e confederações associadas têm funcionado bem pelos elevados custos, inclusive de reputação, impostos aos clubes.

Todavia, é preciso ressaltar que, no caso brasileiro, os clubes que decidirem recorrer ao Poder Judiciário – depois de esgotar todas as instâncias da Justiça Desportiva – encontram amparo constitucional também em razão do princípio segundo o qual nenhum dano ou lesão pode deixar de ser levado à apreciação do Judiciário como ramo de poder. Esse conflito entre soberania nacional consistente na autonomia do Poder Judiciário *versus* poder incontestável da FIFA e confederações sobre seus filiados pode, sem dúvida, engendrar complexas discussões no campo do Direito. Como foi dito, os clubes brasileiros, embora tenham amparo

constitucional para recorrer ao Poder Judiciário, têm preferido limitar sua atuação ao âmbito da Justiça Desportiva, evitando, assim, a aplicação de eventuais sanções pela CBF ou mesmo pela FIFA.

Por outro lado, tendo como escopo evitar o prolongamento excessivo na tramitação das ações desportivas, a Constituição de 1988 impôs, no seu parágrafo 2º do art. 217, à Justiça Desportiva “o prazo máximo de sessenta dias, contados da instauração do processo, para proferir decisão final”. É um dispositivo bem razoável, uma vez que o ideal é que as demandas judiciais sejam resolvidas rapidamente, preferencialmente com as competições ainda em curso.

Mesmo antes de figurar na Constituição de 1988, ganhando indubitável status constitucional, a Justiça Desportiva já existia no âmbito do esporte nacional, funcionando no interior da antiga CBD e federações estaduais de futebol. Valed Perry narra, por exemplo, que o Código Brasileiro Disciplinar de Futebol – CBDF - foi o primeiro que disciplinou o futebol em nosso país, tendo sido aprovado pela deliberação nº 48, de 1945, do Conselho Nacional de Desporto – CND. Segundo Valed Perry (1988: 75), o criador do código foi “o Procurador de Justiça do Estado (do Rio de Janeiro) Max Gomes de Paiva, que exerceu durante muitos anos a presidência do STJD da então CBD (...)”. Aqui, por óbvio, surge o primeiro - e gravíssimo - conflito de interesses, vale dizer, se a Justiça Desportiva é uma instituição independente, não pode funcionar no interior de outra instituição, seja a CBD (sucédida pela CBF), sejam as federações de futebol estaduais.

O longevo CBDF só deixou de vigorar em 2010 quando a Resolução nº 20, 10.12.2009, do Ministério do Esporte e do Conselho Nacional do Esporte, editou o Código Brasileiro de Justiça Desportiva – CBJD. Cumpre ressaltar que, em seu artigo 1º, parágrafo 1º, inciso I, à semelhança dos códigos anteriores, as federações seguiram submetidas às decisões do Judiciário Desportivo em todo o território nacional. O novo CBJD cuida basicamente do processo desportivo, estabelecendo os ritos que seguirá, bem como as infrações que deverão ser julgadas pelo Judiciário Desportivo. No CBJD, não há, no entanto, nenhuma regra clara e objetiva que trate especificamente da autonomia financeira do Judiciário Desportivo.

Antes, porém, da edição do CBJD, já entrara em vigor a Lei Federal nº 10.671, de 15 de maio de 2003, que criou o Estatuto do Torcedor. Essa lei, que pretende preservar os interesses do torcedor-consumidor, estabelece no art. 34 que “é direito do torcedor que os órgãos da Justiça Desportiva, no exercício de suas funções, observem os princípios da impessoalidade, da moralidade, da celeridade, da publicidade e da **independência**.” (*grifo dos autores*).

O Estatuto do Torcedor prescreve ainda que os dirigentes da “entidade de administração do desporto” que violarem ou concorrerem para a violação de qualquer norma do corpo da referida lei podem ser apenados, inclusive, com a destituição dos cargos ou funções que ocupam (art. 37, I).

Esse breve escrutínio do que prescreve o arcabouço legal-institucional brasileiro, indica indubitavelmente que a Justiça Desportiva é a principal instituição paraestatal ou administrativa do sistema de desporto no país, acima mesmo da CBF e federações estaduais de futebol. Além de ostentar inegável status constitucional, possui a missão legal-institucional de proteger os interesses do torcedor-consumidor em face das instituições que organizam o futebol no país. Apesar disso, porém, o Judiciário Desportivo apresenta uma atuação bastante atrelada à proteção dos interesses da CBF e federações estaduais de futebol, instituições sobre as quais tem ascendência legal como vimos, e pouco protagonismo em favor dos torcedores-consumidores e clubes.

Os motivos para a inércia institucional do Judiciário Desportivo residem na sua ausência efetiva de autonomia financeira, nos critérios obscuros de nomeação de seus membros e provavelmente no entendimento – amplamente disseminado entre nós – de que a Justiça Desportiva pertence ou está vinculada à CBF e federações estaduais de futebol como se fossem uma única instituição e com os mesmos objetivos. Na verdade, o Judiciário Desportivo e a CBF e federações estaduais de futebol possuem, em larga medida, escopos não somente distintos, mas antagônicos, uma vez que compete à primeira instituição julgar e eventualmente punir as outras instituições nos casos de comprovada violação das regras do CBJD e, sobretudo, dos direitos do torcedor-consumidor.

No entanto, não se observa o Judiciário Desportivo agir de modo protagonista na defesa dos interesses do torcedor-consumidor nem tampouco dispensar um tratamento simétrico entre clubes e instituições que organizam o futebol brasileiro. Sem um Judiciário Desportivo efetivamente independente – o que significa possuir efetiva (e não aparente) autonomia financeira, sede própria e nomeações de seus membros feitas com absoluta clareza –, perdem os clubes e o torcedor-consumidor do sistema de produtos e serviços oferecido pelo sistema de futebol nacional. Embora conte com um arcabouço legal-institucional consistente a seu favor, o Judiciário Desportivo tem servido, antes, aos interesses da CBF e federações estaduais de futebol que não tem, por óbvio, motivos para dotá-lo dos meios adequados para torná-lo, de fato e de direito, independente. Um Judiciário Desportivo efetivamente autônomo obrigará a CBF e federações estaduais de futebol a melhorar seu desempenho institucional,

resultando em significativo avanço para o futebol brasileiro, notadamente para os clubes e para o torcedor-consumidor.

3. JUDICIÁRIO DESPORTIVO EFETIVAMENTE INDEPENDENTE - A REFORMA ESQUECIDA DO FUTEBOL BRASILEIRO

Em 2010, a presidência do Judiciário Desportivo no Pará emitiu uma decisão monocrática determinando a paralisação do campeonato paraense de futebol profissional até que fosse julgada uma ação em tramitação no tribunal. Na ocasião, o presidente da FPF adentrou a secretaria do TJD/PA após o encerramento do horário de expediente para retirar o referido processo e, com a ajuda de boa parte do colegiado daquele tribunal, conseguiu tornar sem efeito a decisão que lhe desagradava. A presidência do TJD/PA representou para o próprio tribunal contra o então presidente da FPF e contra o auditor que cassou a decisão. Tais representações nunca foram julgadas. Esse episódio e seus deletérios desdobramentos evidenciaram a completa subordinação do Judiciário Desportivo no Pará – TJD/PA - aos interesses da Federação Paraense de Futebol – FPF - e já foram alvo de análise mais acurada em outro artigo (Oliveira e Marques: 2013).

Claro está que, se a instituição a ser controlada (FPF) tem o poder de controlar a instituição a quem deve estar subordinada (TJD/PA), então não há incentivos robustos ao aprimoramento do próprio desempenho institucional, aumentando exponencialmente os riscos para o cometimento de novos (e até repetidos) erros. Quando a instituição que faz o controle horizontal está muito enfraquecida ou completamente subordinada, então os dirigentes têm poucos incentivos para atuar de modo responsável. A questão a ser indagada aqui é se o padrão de subordinação institucional constatado no exemplo paraense se reproduz em outros Estados da Federação e, inclusive, na CBF. Sem a autonomia financeira, corpo funcional remunerado pelo tribunal, eleição de seus membros por meio de processos pautados pela publicidade e sede própria, apartada e distinta da CBF e federações estaduais de futebol, não se pode falar em uma Justiça Desportiva independente como reclama o Estatuto do Torcedor⁵.

⁵ O STJD funciona na Rua da Ajuda nº 35/15º andar, no Rio de Janeiro, e a CBF tem sede na Avenida Luís Carlos Prestes nº 130, Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro. No site da CBF podem ser encontradas as últimas Demonstrações Financeiras, inclusive de 2016, mas não se encontra tal informação no site do STJD, o que sugere que o órgão de cúpula do Judiciário Desportivo nacional não detém receita própria. Indagado por e-mail em 3 de maio de 2017 a respeito de como auferir sua receita, paga seu corpo funcional e transparência no processo de indicação dos seus membros, o STJD nada respondeu. No Pará, o TJD/PA não possui sede própria, ocupando dependências acanhadas da sede da FPF, e não dispõe de receita própria para pagar suas despesas e corpo de empregados.

Assim, desde já, a conquista da autonomia efetiva do Judiciário Desportivo passa pela concretização das medidas abaixo assinaladas:

a) autonomia financeira efetiva. Como foi dito, o arcabouço legal não trata da autonomia financeira do Judiciário Desportivo como instituição distinta da CBF e federações estaduais de futebol, tornando, de fato e de direito, a independência uma mera proclamação formal-legal, sem nenhum amparo na realidade fática. A autonomia financeira pode ser obtida através da criação de uma rubrica com qual a CBF e as federações estaduais de futebol repassariam a receita necessária à cobertura das despesas de consumo e de pessoal dos tribunais. Vale salientar que os tribunais geram algum tipo de receita com a cobrança de custas dos clubes para a interposição de ações e recursos. O percentual do repasse deve ser fixado em um *quantum* razoável, de modo a permitir aos tribunais não somente honrar seus compromissos de custeio e de pessoal, mas também adquirir material permanente (como aparelhos eletrônicos, por exemplo) e eventualmente expandir o próprio patrimônio;

b) possuir um corpo funcional contratado e pago pelo próprio tribunal. A crescente especialização do direito desportivo exige dos tribunais que seu corpo funcional seja contratado e pago com seus próprios recursos. O que não é aceitável que as federações estaduais de futebol contratem os empregados que servirão aos tribunais desportivos, pois isto cria um evidente conflito de interesses, uma vez que as federações se subordinam ao Judiciário Desportivo e não contrário;

c) sede própria⁶. Como são instituições distintas com escopos distintos, o Judiciário Desportivo deve possuir sede própria em cada unidade da Federação; e, por fim,

d) mais clareza no processo de indicação dos membros da Justiça Desportiva. Falta clareza aos processos de escolha dos membros do Judiciário Desportivo. Duas medidas podem tornar tais escolhas mais transparentes: i) obrigar as entidades – OAB, sindicato de atletas e de árbitros, federações estaduais de futebol - que fazem as indicações dos membros para a Justiça Desportiva tornem pública a abertura de vagas de auditores, de modo a permitir que advogados eventualmente interessados possam postular a referida indicação; ii) requerer a intervenção do Ministério Público para monitorar esse processo de seleção e indicação dos

⁶ A nova e luxuosa sede da CBF – o local contém museu, auditório, loja, etc. – foi inaugurada em 4 de junho de 2014 pelo então presidente José Maria Marin que, num assomo de autopromoção nada impessoal, batizou o prédio com o próprio nome. Todavia, logo depois que foi preso em Zurique, na Suíça, José Maria Marin teve seu nome retirado da sede da CBF no final de maio de 2015. O sucessor de Marin na CBF, Marco Polo Del Nero, é igualmente investigado pela Justiça norte-americana por ter supostamente participado de “esquemas criminosos envolvendo mais de US\$ 200 (R\$ 750 milhões) em subornos e propinas” (Ninio: 2015, 1). Marin segue em prisão domiciliar em Nova York, aguardando a sentença ao lado de outros quase 30 réus.

auditores para a composição do Judiciário Desportivo. Tais medidas, uma vez adotadas, tornarão efetiva a independência do Judiciário Desportivo, hoje apenas aparente.

Trata-se, em verdade, de conferir um novo desenho à Justiça Desportiva para que possa cumprir sua missão legal-institucional sem sofrer constrangimentos robustos por parte da CBF e federações estaduais de futebol.

A subordinação do Judiciário Desportivo à CBF restou evidenciada pelo chamado escândalo da “farra dos ingressos na Copa do Mundo de 2014”, ocasião em que o procurador Paulo Schmitt, vinculado ao STJD, órgão de cúpula da Justiça Desportiva, teve ligações telefônicas interceptadas pela Polícia do Rio de Janeiro com autorização judicial nas quais pedia ingressos à CBF para ver jogos da Copa do Mundo de 2014.

A despeito do claro conflito de interesses que o caso comporta, uma vez que, como foi dito, a CBF se subordina legalmente ao Judiciário Desportivo e não o contrário, Paulo Schmitt (2015: 4) negou que tenha ocorrido tal conflito, pois “em nenhum momento deixei de denunciar a instituição (CBF) quando houve qualquer tipo de cometimento de infração.” E lembrou que foi, inclusive, indicado pela CBF (Schmitt: 2015, 4). Claro está que Paulo Schmitt poderia ter se habilitado para conseguir os ingressos no site do evento como qualquer cidadão comum, sem recorrer à sua condição de procurador do STJD – com poder para denunciar a CBF - para obter uma vantagem nada republicana, produzindo um inequívoco conflito de interesses, considerando as finalidades legais de cada instituição. O episódio revela o nefasto modelo mental que impulsiona os dirigentes da CBF e STJD, indicando que há uma interação jurídico-institucional degradada que opera em desacordo com o arcabouço legal existente.

Recente decisão da CBF demonstra como pretende se subtrair ao controle do Judiciário Desportivo. É que a CBF criou uma nova regra para impedir que os clubes recorram à Justiça Desportiva – como fez em 2016 o Internacional de Porto Alegre contra o Vitória de Salvador e CBF - para questionar problemas ocorridos na transferência ou registro de jogadores. Assim, a CBF alterou neste ano o parágrafo terceiro do art. 63 do regulamento de competições para determinar que eventual irregularidade nessa área será apreciada pela Câmara Nacional de Resolução de Disputas (CNRD) e não mais pela Justiça Desportiva como sempre ocorria. Sintomaticamente, o Judiciário Desportivo, notadamente o STJD, nada disse sobre essa manobra da CBF que lhe subtrai o poder de examinar a regularidade do registro e transferência de atletas. Indo mais longe ainda no uso abusivo de seus poderes incontestáveis, a CBF “também criou uma regra que dá a entidade o direito de excluir do Brasileiro um clube por ofensa”, provocando entre os advogados críticas à medida por considera-la

inconstitucional (Mattos: 2017, 1). Aqui, de novo, o Judiciário Desportivo nada disse sobre a nova medida, omissão que revela sua postura de submissão diante da CBF.

É evidente que a autonomia do Judiciário Desportivo não interessa à CBF e federações estaduais de futebol, daí porque essa mudança institucional terá que ser provocada por atores externos às instituições que cuidam do sistema de futebol no Brasil. Assim, organizações autônomas como o Bom Senso Futebol Clube e a Universidade do Futebol, os próprios clubes, entidades de proteção ao torcedor-consumidor, mídia esportiva, etc., devem se empenhar em uma ação coletiva para realizar a necessária mudança institucional para tornar a Justiça Desportiva independente de fato e de direito.

Essa mudança institucional terá que ser exógena, isto é, produzida ou motivada por forças exteriores ou estranhas às instituições que compõem o sistema de futebol brasileiro (CBF, federações estaduais de futebol e Justiça Desportiva). Há uma crescente literatura em Ciência Política sobre mudanças institucionais, mas nenhum consenso claro sobre como se operam tais mudanças (ver, p.e., o consistente trabalho de Flávio Rezende, 2012). Todavia, acolhe-se aqui o entendimento de Douglass North (2006: 23) de acordo com o qual “as organizações e, em especial, seus empresários, são os atores da inovação institucional.” De fato, o mais provável é que os dirigentes de organizações (clubes e entidades de proteção ao consumidor) e empresários (vinculados ao universo do futebol), depois de se darem conta dos constrangimentos a que está submetido o Judiciário Desportivo em face da CBF e federações estaduais de futebol, trarão um novo modelo mental no qual o tema da autonomia plena poderá ser, enfim, colocado na agenda pública de discussões sobre a reforma do futebol brasileiro, abrindo espaço para a mudança institucional. Trata-se, sem dúvida, de um problema de trajetória dependente (*path dependence*) vinculado a um legado autoritário no qual as estruturas do futebol eram – e, em larga medida, continuam sendo – impermeáveis às inovações institucionais.

É extremamente improvável que tais instituições decidam promover a necessária mudança institucional porque o atual arranjo lhes favorece em face do poder emergente dos clubes e jogadores de futebol. Tornar o Judiciário Desportivo efetivamente independente, como requerem o CBJD e o Estatuto do Torcedor, limitará o poder hoje incontestável da CBF e federações estaduais de futebol, compelindo seus dirigentes a aprimorar continuamente suas gestões, tornando-as mais transparentes e eficientes. Esse novo ambiente institucional, mais compatível com as exigências de transparência e, portanto, de confiabilidade do mercado do futebol, é repellido pelos dirigentes que não desejam ter seus poderes – hoje quase

imperiais – controlados e suas ações escrutinadas por outra instituição autônoma e com poderes punitivos.

As quatro medidas acima indicadas visam tão-somente fazer cumprir o que já determinam as regras do CBJD e do Estatuto do Torcedor. No entanto, uma quinta medida – ou sugestão – não prevista ainda em lei, se for adotada, pode representar um avanço para o futebol brasileiro, em especial para a Justiça Desportiva. Trata-se de alterar a lei para permitir que as contas da CBF e federações estaduais de futebol sejam auditadas e/ou examinadas pela Justiça Desportiva, uma vez que inexiste hoje, no sistema de futebol brasileiro, qualquer instituição que faça esse controle horizontal. Curiosamente, os clubes estão sujeitos aos controles impostos pela Lei Federal nº 13.155/2015 (Lei de Responsabilidade Fiscal do Esporte, também chamado de PROFUT), mas a CBF e federações estaduais de futebol não estão submetidas a nenhum tipo de controle efetivo sobre as políticas de responsabilidade fiscal que eventualmente adotam.

Por óbvio, a ausência de controles pré-estabelecidos nesse campo gera poucos incentivos para a adoção de desempenhos responsáveis e transparentes pelas instituições que organizam o futebol brasileiro. É provável que os clubes, cada vez mais organizados sob o aspecto fiscal, passem a exigir comportamento igual da CBF e federações estaduais de futebol, hoje detentoras de poderes praticamente incontrastáveis e avessas às necessárias mudanças institucionais que as obriguem à modernização em conformidade com as tendências do bilionário mercado do futebol e com a legislação nacional. De qualquer forma, tornar o Judiciário Desportivo efetivamente independente é uma das etapas essenciais da reforma do futebol brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O futebol se tornou um negócio bilionário ao redor do planeta, compelindo os clubes a adotar as melhores práticas de gestão corporativa, visando capacitá-los à competição cada vez mais acirrada em um mercado altamente agressivo. A mera recusa em se modernizar pode significar a extinção das agremiações que antes gozavam de grande popularidade. Movimentos que preconizam um idílico retorno ao passado, como o defendido pelo *Ódio ao Futebol Moderno*, parecem contar com pouco apelo popular, uma vez que a concepção de futebol como mercado tem ditado indubitavelmente as relações entre todos os atores, incluindo torcedores, que se envolvem com o produto futebol.

Inspirados pelo crescimento vertiginoso dos grandes clubes europeus, os clubes brasileiros procuram igualmente adotar gestões mais eficientes, embora nenhum deles, ao menos até aqui, tenha abraçado a forma corporativa, preferindo operar ainda sob a forma associativa. Nenhum clube brasileiro se converteu, por exemplo, numa empresa de sociedade anônima, de modo a poder ofertar suas ações na Bovespa, a Bolsa de Valores brasileira. Mas houve passos significativos na direção da busca de uma gestão capitalista eficiente pelos clubes, sobretudo os de grande porte. Pode-se dizer, sem exagero, que há no Brasil certo consenso a respeito da necessidade de se adotar a concepção do futebol como mercado para fazer frente à competição nacional e, sobretudo, internacional.

A transparência é um dos aspectos mais relevantes do processo de modernização pelo qual passam os clubes. Recentemente, os clubes brasileiros foram convidados a aderir à Lei Federal nº 13.155/2015 (Lei de Responsabilidade Fiscal do Esporte, também chamado de PROFUT), programa governamental que oferece vantagens aos clubes no pagamento das dívidas acumuladas dos tributos federais em troca da adoção de mecanismos de transparência e de responsabilidade fiscal em suas gestões. A referida lei criou, inclusive, a Autoridade Pública de Governança do Futebol – APFUT –, vinculada ao Ministério do Esporte, com o dever legal de fiscalizar o cumprimento das obrigações do PROFUT pelos clubes, dentre outras atribuições (art. 19 ao art. 23). Todo o movimento em torno da melhoria da qualidade na gestão dos clubes brasileiros se compatibiliza com a concepção do futebol como mercado, hoje majoritária, reforçando a ideia de forjar a necessária confiança entre os atores como alicerce para o crescimento dos negócios.

Todavia, quando se observa, por assim dizer, para a grama do vizinho, constata-se, sem grandes dificuldades, que as instituições que organizam o futebol – CBF, federações estaduais de futebol e Justiça Desportiva – não caminham na mesma direção, vale dizer, não

procuram fazer nenhuma reforma visível para que se tornem mais transparentes e eficientes. Como foi ressaltado acima, a falta de transparência na gestão da FIFA e das entidades associadas ao redor do mundo levou, ao contrário, à corrupção sistêmica naquelas instituições. Mesmo depois das prisões ocorridas na Suíça em 2015, não há sinais evidentes de que a FIFA e entidades associadas tenham, de fato, adotado gestões mais eficientes e transparentes. Sem controles externos eficazes, os dirigentes de qualquer instituição podem se sentir tentados a exorbitar de seus poderes, chegando ao ponto de se recusarem a prestar contas de seus atos de modo claro e objetivo.

No caso brasileiro, as discussões sobre a reforma do futebol têm deixado de lado o Judiciário Desportivo, instituição que exerce um papel relevante no sistema de futebol brasileiro. Embora esteja por força do que dispõe o arcabouço legal acima da CBF e das federações estaduais de futebol, possuindo até mesmo status constitucional, a Justiça Desportiva não exerce, de fato e de direito, os poderes que lhe são conferidos por lei, encontrando-se, antes, subordinada aos interesses das instituições que deveria controlar. Com os constrangimentos informais que lhes são impostos hoje, a Justiça Desportiva não pode agir de modo interventivo, como instituição verdadeiramente protagonista, de modo a defender os interesses dos torcedores-consumidores, bem como tratar de simétrico clubes de um lado e, de outro, CBF e federações estaduais nos casos que lhes são submetidos à apreciação. Um Judiciário Desportivo dócil e pouco interventivo serve, por óbvio, aos interesses da CBF e das federações estaduais de futebol, refratárias à ideia de modernização da gestão e de prestação de contas dos atos de seus dirigentes.

Foram propostas cinco medidas que, se forem adotadas, podem fazer com que a Justiça Desportiva possa cumprir, enfim, sua missão jurídico-institucional. A ideia é tornar o Judiciário Desportivo efetivamente autônomo, conforme impõe o Estatuto do Torcedor como direito do torcedor-consumidor. Das cinco medidas sugeridas, apenas uma não está amparada em lei – a que sugere que o Judiciário Desportivo faça a *accountability* horizontal da CBF e federações estaduais de futebol. Trata-se de medida também essencial visando tornar as gestões executivas dessas instituições mais eficientes e transparentes, de modo a evitar a corrupção sistêmica e a atender aos interesses dos clubes e, sobretudo, dos torcedores na condição de consumidores do produto futebol.

Essa mudança institucional de largo alcance somente ocorrerá se os atores relevantes – e estranhos à CBF e federações estaduais de futebol - abraçarem um novo modelo mental que permita redesenhar o Judiciário Desportivo, retirando-o da situação atual de inércia operacional para torná-lo uma instituição protagonista do sistema de futebol brasileiro. É uma

questão complexa porque as teorias da mudança institucional não apontam um único caminho para lograr o objetivo pretendido pelos reformadores. Uma das poucas certezas que se pode ter é que, a julgar pela resistência da CBF e federações estaduais de futebol a modernizarem suas estruturas, a mudança institucional caberá fundamentalmente às forças exógenas como clubes, associações de torcedores e de jogadores, mídia esportiva e partidos políticos que tenham compreendido a concepção do futebol como mercado. Além disso, a atuação de outros atores externos, como a Justiça norte-americana que investiga os escândalos de corrupção na FIFA, também concorrem para a aceleração da mudança pretendida. Enfim, essa mudança institucional poderá demorar, mas, cedo ou tarde, terá que ser feita, pois é essencial à correta estruturação das instituições que compõem o sistema de futebol brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOM SENSO Futebol Clube. O Bom Senso FC fez história. Disponível no site: www.bomsensofc.org.br. Acesso em: 20.04.2017, p. 1.
- DELIOTTE Football Money League. *Report about Sports Business Group January 2017*. Disponível no site: www.deloitte.com. Acesso em: 20.04.2017, p. 1-44.
- EFE. “Mercado do futebol” na Europa duplica valores e movimenta mais de R\$ 2 bilhões. Disponível no site: www.espn.uol.com.br Acesso em: 26.04.2017, p. 1-2.
- HARAZIM, Dorrit. A FIFA chamou a mulher errada, Disponível no site: www.oglobo.globo.com. Acesso em: 10.06.2013, p. 1-4.
- JENNINGS, Andrew. *Jogo Sujo – O mundo secreto da FIFA: Compra de votos e escândalo de ingressos*. São Paulo: Panda Books, 2011.
- _____. *Um jogo cada vez mais sujo – O padrão FIFA de fazer negócios e manter tudo em silêncio*. São Paulo: Panda Books, 2014.
- JORDÃO, Milton. Nova fronteira da Justiça Desportiva após o Estatuto do Torcedor. Disponível no site: www.universidadedofutebol.com.br, Acesso em: 20.04.2017, p. 1-2.
- MATTOS, Rodrigo. CBF cria regra para impedir repetição de tentativa de “tapetão” do Inter. Disponível no site: www.rodri gomattosblogosfera.uol.com.br. Acesso em: 08.01.2017, p. 1-2.
- _____. Nova regra permite à CBF excluir time do Brasileiro por ofensa à entidade. Disponível no site: www.rodri gomattosblogosfera.uol.com.br. Acesso em: 08.01.2017, p. 1-2.
- NINIO, Marcelo. Del Nero e Teixeira são indiciados nos EUA acusados de corrupção. Disponível no site: www1.folha.uol.com.br, 2015. Acesso em: 20.03.2017, p. 1-2.
- NORTH, Douglas. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal e Instituto Millenium, 2006.
- PERRY, Valed. *Código Brasileiro Disciplinar de Futebol*. In: *Comentários*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.
- REZENDE, Flávio. Da exogeneidade ao gradualismo. Inovações na teoria da mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Volume 27, nº 78, Fevereiro/2012, p. 113-194.
- SCHMITT, Paulo. Investigação mostra a farra de ingressos da CBF na Copa; procurador do STJD foi grampeado. Disponível no site: www.espen.uol.com.br. Acesso em: 10.04.2017, p. 1-6.

OLIVEIRA, André e MARQUES, Rodolfo. Política e futebol: o caso da servidão voluntária do Judiciário Desportivo no Pará à Federação Paraense de Futebol. Disponível no site: www.seminariocpriufpe.files.wordpress.com/2013/12/anais-gt-instituic3a7c3b5es.pdf. Acesso em: 20.04.2017, 2013, p. 3-19.

OSWALD, Vivian. O Brasil movimenta apenas 2% do mercado da bola. Disponível no site: www.oglobo.globo.com. Acesso em: 26.04.2017, p. 1-5.