

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL – PCdoB, pessoa jurídica de direito privado, registrado no Tribunal Superior Eleitoral, com sede nas salas 1.219 a 1222, do Edifício Executivo Office Tower, localizado no Bloco F, da Quadra 2, do SHN, Asa Norte, Brasília - DF, inscrito no CNPJ sob o nº 54.956.495/0001-56, representado por sua **PRESIDENTA, LUCIANA BARBOSA DE OLIVEIRA SANTOS**, brasileira, em relação de união estável, engenheira, portadora da CI cujo RG é o de nº 2070831, emitida pela SSP/PE, inscrita no CPF sob o nº 809.199.794.91, no exercício do cargo de Ministra de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação, residente em Brasília-DF, bem como em Recife-PE, onde é domiciliada e estabelecida, para fins desta Procuração, na sede nacional do PCdoB, vem, por seus advogados e sua advogada (docs. “a” a “g”), com fundamento no disposto no art. 102, I, a e § 2º, da CF e na Lei nº 9.868/1999, propor a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

a fim de que seja conferida interpretação conforme à Constituição ao § 2º do art. 4º, da Lei nº 9.615/1998, ao *caput* do art. 26 e seus §§ 1º e 2º, ao art. 27, ao art. 28 e ao art. 142, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.597/2023, assegurando: a não intervenção do Poder Judiciário em questões *interna corporis* das entidades esportivas; e a legitimidade do Ministério Público para celebrar, autonomamente, sem a interferência, *a priori*, do Poder Judiciário, termos de ajustamento de conduta, que tenham implicação direta ou indireta, na prestação do serviço ao consumidor da atividade esportiva, de acordo com as razões que passa a expor:

I. A LEGITIMIDADE ATIVA DO PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PCdoB

O **PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL (PCdoB)** é um partido político com representação no Congresso Nacional, circunstância que atende ao disposto no artigo 103, VIII, da Constituição Federal e no art. 2º, VIII, da Lei nº 9.868/1999. Tendo, como Partido Político, legitimação universal, resta devidamente comprovada e evidenciada sua legitimidade ativa, sem qualquer limitação em termos de pertinência temática, considerando a sua relevância constitucional¹.

O **PCdoB**, fundado em 25 de março de 1922, reorganizado em 18 de fevereiro de 1962 e legalizado, na fase atual, em 27 de maio de 1985, rem acumulado experiência administrativa na área desportiva, por ter contribuído nos Governos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva e da Presidenta Dilma Rousseff, na gestão do Ministério do Esporte.

Estas possibilidades levaram destacados quadros partidários a protagonizar a história do esporte brasileiro nos últimos 20 anos. Compreendendo os: Jogos Olímpicos; a Copa do Mundo; a Copa das Confederações; os Jogos Mundiais Militares; e tantos outros eventos internacionais, que ocorreram no Brasil, em razão da ação política e da segurança jurídica proporcionada pelas gestões serenas e ponderadas dos militantes do PCdoB, que atuaram no Ministério do Esporte.

Avanços legislativos importantes como a Timemania, a Lei de Incentivo ao Esporte, o Profut, a Lei Geral da Copa, a Lei Geral do Esporte, a regulamentação do Estatuto do Torcedor e todo arcabouço legal para a segurança dos torcedores nos estádios e a proteção dos consumidores no futebol foram construídos com o protagonismo dos quadros do PCdoB.

¹ STF, **ADI nº 1.407-2-DF**, rel. Min. Celso de Mello, j. 07.03.1996, DJU de 24.11.2000; STF, **ADI nº 3.964-DF**, rel. Min. Carlos Ayres Brito, j. 12.12.2007 e Paulo Hamilton Siqueira Jr. *Partidos Políticos*. Revista dos Tribunais. vol. 909. p. 131. São Paulo: Revista dos Tribunais, jul. 2011

O Requerente entende a dinâmica do ordenamento jurídico do esporte como nenhum outro partido político brasileiro, pois ajudou a construí-lo e não pode admitir que conquistas importantes, como as prerrogativas constitucionais do Ministério Público para proteger os direitos de toda a sociedade, em especial dos torcedores e consumidores, sejam colocadas em risco por interpretações incompatíveis com a Constituição.

Por estes motivos, o PCdoB, sensível, inclusive com as ponderações e preocupações que chegaram ao seu conhecimento, por intermédio da Confederação Brasileira de Futebol - CBF, resolveu submeter à apreciação deste C Supremo Tribunal Federal, a presente ação direta de inconstitucionalidade (ADI), para, mediante a declaração parcial de inconstitucionalidade, sem redução de texto, atribuir a interpretação conforme à Constituição aos artigos 4º, § 2º, da Lei nº 9.615/1998, 26, *caput*, § 1º e § 2º, 27, 28 e 142, § 1º e § 2º, da Lei nº 14.597/2023.

Busca-se garantir a autonomia *interna corporis* das entidades desportivas, para gerir seus assuntos associativos, de acordo com as diretrizes de entidades desportivas, deixando, para um segundo plano, excepcionalmente, o controle de juridicidade pelo Poder Judiciário dos atos das entidades que sejam amplamente contrários à Constituição e à legislação.

II. OS ATOS IMPUGNADOS E O CABIMENTO

Em atenção ao disposto no artigo 3º da Lei 9.868/1999, transcrevem-se a seguir os atos normativos objeto do presente pedido de controle concentrado de constitucionalidade:

Lei nº 9.615/1998:

Art. 4º O Sistema Brasileiro do Desporto compreende:

[...]

§ 2º A organização desportiva do País, fundada na liberdade de associação, integra o patrimônio cultural brasileiro e é considerada de elevado interesse social, inclusive para os fins do disposto nos incisos I e III do art. 5º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. (Redação dada pela Lei nº 10.672, de 2003).

Lei nº 14.597/2023:

Art. 26. A autonomia é atributo da organização esportiva em todo o mundo, na forma disposta na Carta Olímpica, e limita a atuação do Estado, conforme reconhecido pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) e inscrito na Constituição Federal, e visa a assegurar que não haja interferência externa indevida que ameace a garantia da incerteza do resultado esportivo, a integridade do esporte e a harmonia do sistema transnacional denominado **Lex Sportiva**.

§ 1º Entende-se por **Lex Sportiva** o sistema privado transnacional autônomo composto de organizações esportivas, suas normas e regras e dos órgãos de resolução de controvérsias, incluídos seus tribunais.

§ 2º O esporte de alto rendimento é regulado por normas nacionais e internacionais e pelas regras de prática esportiva de cada modalidade, aceitas pelas respectivas organizações nacionais de administração e regulação do esporte.

Art. 27. As organizações esportivas, qualquer que seja sua natureza jurídica ou forma de estruturação, ainda que integrantes do Sinesp, são autônomas quanto à normatização interna para realizar a autorregulação, o autogoverno e a autoadministração, inclusive no que se refere ao regramento próprio da prática do esporte e de competições nas modalidades esportivas que rejam ou de que participem, à sua estruturação interna e a forma de escolha de seus dirigentes e membros, bem como quanto à associação a outras organizações ou instituições, sendo-lhes assegurado:

I - estabelecer, emendar e interpretar livremente as regras apropriadas ao seu esporte, sem influências políticas ou econômicas;

II - (VETADO);

III - escolher seus gestores democraticamente, sem interferência do poder público ou de terceiros;

IV - obter recursos de fontes públicas ou de outra natureza, sem obrigações desproporcionais; e

V - (VETADO).

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 28. As organizações esportivas possuem liberdade de associação na área esportiva no âmbito interno e externo, podendo escolher a natureza jurídica que melhor se conformar a suas especificidades, independentemente da denominação adotada, da modalidade esportiva ou da forma de promoção do esporte com que se envolvam, assim como, no caso de organização esportiva de caráter geral, respeitados os direitos e garantias fundamentais, decidir a forma e os critérios para que outra organização possa a ela filiar-se.

Art. 142. As relações de consumo em eventos esportivos regulam-se especialmente por esta Lei, sem prejuízo da aplicação das normas gerais de proteção ao consumidor.

§ 1º Para os efeitos desta Lei e para fins de aplicação do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), consideram-se consumidor o espectador do evento esportivo, torcedor ou não, que tenha adquirido

o direito de ingressar no local onde se realiza o referido evento e fornecedora a organização esportiva responsável pela organização da competição em conjunto com a organização esportiva detentora do mando de campo, se pertinente, ou, alternativamente, as duas organizações esportivas competidoras, bem como as demais pessoas naturais ou jurídicas que detenham os direitos de realização da prova ou partida.

§ 2º As organizações esportivas que administram e regulam modalidade esportiva em âmbito nacional caracterizam-se como fornecedoras relativamente a eventos esportivos por elas organizados, ainda que o cumprimento das tarefas materiais locais a eles pertinentes seja incumbência de terceiros ou de outras organizações esportivas.

Como se observa dos dispositivos relacionados no parágrafo anterior, tratam-se de atos normativos primários e posteriores à edição da Constituição de 1988.

Nesta demanda, busca-se a interpretação conforme à Constituição dos artigos 4º, § 2º, da Lei nº 9.615/1998, 26, *caput*, § 1º e § 2º, 27, 28 e 142, § 1º e § 2º, da Lei nº 14.597/2023, à luz do disposto nos artigos 5º, XVII, XVIII, XXXII, 127, *caput* e § 1º e § 2º, 129, II, III, e IX, e 217, I, da Constituição Federal.

Como será demonstrado a seguir, há diversas atuações de órgãos do Ministério Público, destinados à proteção do direito do consumidor na seara desportiva, tratando, usualmente, de soluções consensuais por intermédio de **termos de ajustamento de conduta** ou **recomendações**.

As ações civis públicas costumam ser a *ultima ratio* da atuação ministerial, embora ocorram esporadicamente. Ao mesmo tempo, é sensível a multiplicação de decisões judiciais que podem colocar em risco a independência das instâncias esportivas ao ignorar esse tipo de consensualidade e de diálogo institucional entre órgãos do Ministério Público e entidades do desporto.

São decisões incompatíveis com a Constituição e que prejudicam a sociedade, em especial trabalhadores, consumidores e torcedores, pois violam prerrogativas constitucionais do Ministério Público em defesa do patrimônio cultural

do país, dos trabalhadores empregados pelo futebol brasileiro e todos os seus consumidores e torcedores.

Por negar vigência à independência e autonomia funcionais do Ministério Público, aos direitos do consumidor e à autonomia esportiva, a interpretação que permite interferências do Judiciário nas decisões de entidades esportivas e que afasta a legitimidade do Ministério Público para firmar termos de ajuste de conduta (TAC) é contrária à Constituição.

Por ser uma dentre as interpretações possíveis dos dispositivos elencados, é cabível a presente medida destinada ao controle concentrado de constitucionalidade, para conferir interpretação conforme à Constituição, na linha do disposto no art. 28, parágrafo único, da Lei 9.868/1999

Conforme a jurisprudência do STF², não sendo esse o sentido mais evidente da norma e havendo mais de uma possibilidade interpretativa, é cabível a ação direta de inconstitucionalidade, visando a conferir interpretação conforme à Constituição. O quadro, que será, em seguida, mais bem analisado, demonstra a existência de decisões judiciais que interpretam os dispositivos de forma a proibir a celebração de ajustes entre o Ministério Público e entidades desportivas, interferindo, assim na organização interna dos órgãos desportivos.

III. O QUADRO ATUAL: ALGUMAS ATUAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO JUDICIÁRIO NA SEARA DESPORTIVA

O esporte é um direito social, previsto no artigo 217 da CF e está diretamente relacionado à saúde e ao lazer (artigo 6º, CF). No primeiro caso, a atividade

² “3. Interpretação conforme a Constituição. Não há necessidade de recurso à técnica da interpretação conforme a Constituição (i) se o sentido mais evidente da norma for compatível com a ordem constitucional; ou (ii) se a norma não comportar mais de uma possibilidade interpretativa.” (STF, ADI 6.855, Tribunal Pleno, Relator Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 22/02/2023, DJe em 02/03/2023); “2. Não há omissão quanto à aplicação da técnica de interpretação conforme a Constituição, porquanto esta só é utilizável quando a norma impugnada admite, dentre as várias interpretações possíveis, uma que a compatibilize com a Carta Magna. Precedentes”. (ADI 6.096 ED, Tribunal Pleno, Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 14/06/2021, DJe em 24/06/2021).

física é essencial para uma vida sadia e o esporte também tem uma relevante função socializadora ao permitir a interação social. Já em relação ao segundo aspecto, o esporte de alto rendimento, além de promover a integração interpessoal, também é uma forma de entretenimento do povo e um fenômeno cultural complexo, capaz de participar na formação da identidade de determinados grupos. Portanto, é fácil reconhecer a relação intrínseca entre o esporte e os direitos sociais enumerados no artigo 6º da CF, ensejando a conclusão de seu *status* de direito fundamental social (artigo 5º, § 2º, CF).

Levando em conta a jusfundamentalidade desse direito, a Constituição instituiu um regime específico no artigo 217, I, para as entidades esportivas.

Por outro lado, não se pode ignorar que o esporte de alto rendimento, principalmente o futebol, como manifestação cultural e parte da identidade nacional, atrai o interesse e a legitimidade de diversos órgãos públicos para fiscalizar e implementar políticas a elas atreladas.

É necessária uma fina sintonia entre a tutela dos direitos da coletividade, o que engloba os direitos do consumidor e a cultura, e a garantia de liberdade associativa para as entidades esportivas, que organizam e concretizam a atividade esportiva de alto rendimento.

Oferecer parâmetros para essa tensão entre publicização e independência é justamente o objeto desta ação. Antes da demonstração de que os atos normativos objeto desta ADI precisam de uma interpretação conforme, importa apresentar uma breve exposição sobre fatos que envolvem algumas entidades esportivas, a ação do Ministério Público e interpretações do Judiciário sobre os dispositivos normativos em questão.

Como se sabe, o Ministério Público dos diversos Estados e o Federal possuem diversos projetos e arranjos institucionais ligados ao esporte, especialmente ao futebol. Alguns possuem, até mesmo, promotorias especializadas no assunto. É o caso do MPRS, que desde 2013 conta com a Promotoria de Justiça

Especializada do Torcedor. Já no Rio de Janeiro, a Resolução GPGJ nº 2.480/2022 instituiu o Grupo Temático Temporário – Desportos: “*com objetivo de promover o direito ao desporto, a proteção ao torcedor e a segurança pública nos eventos desportivos*”. Enquanto isso, outros Ministérios Públicos firmaram termos de ajustamento de conduta (“TAC”) com grupos interessados ou entidades futebolísticas por meio de suas promotorias voltadas ao consumo ou à proteção do patrimônio imaterial.

Exemplo deste envolvimento é o Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta nº 03/2019 (doc. 3), firmado pelo Ministério Público do Ceará, com torcidas organizadas do Estado, no qual é explícito quando indica haver legitimidade do Ministério Público para a tutela dos interesses coletivos do torcedor-consumidor.

Nesta iniciativa, o MPCE buscava uma solução consensual para o problema do conflito entre torcidas organizadas de times rivais no Ceará. O mesmo ocorre no TAC nº 51.161.322/2013, firmado entre o MPSP e o Sport Club Corinthians Paulista (doc. 4), que interpreta literalmente o hoje revogado artigo 3º do Estatuto do Torcedor e equipara a entidade responsável pela organização das competições a fornecedores de um serviço. Interpretação semelhante pode ser derivada, hoje, do art. 142, §§1º e 2º da Lei nº 14.597/2023, dispositivo objeto desta ação. Do texto elaborado pelo MPSP, extrai-se, portanto:

Que para todos os efeitos legais, equiparam-se a fornecedor, nos termos da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, a entidade responsável pela organização da competição, bem como a entidade de prática desportiva detentora do mando de jogo, nos termos do art. 3º da Lei nº 10.671/2003 (Estatuto de Defesa do Torcedor);

Nos dois casos, os termos estabelecem padrões de conduta responsável a serem seguidos pelas torcidas organizadas e demais torcedores, visando à redução dos casos de violência entre apoiadores de times rivais e intensificação das medidas de segurança em dias de jogo.

Têm o objetivo, portanto, de proteção do torcedor-consumidor em seu direito de circulação e demonstração de suporte pelos times em competição.

O conceito de consumidor-torcedor também aparece na Recomendação nº 001/2022 do MPRJ (doc. 5). Nesta Recomendação, o MPRJ buscava facilitar o acesso do torcedor a guichês para trocas de e-ticket por bilhetes convencionais ou ampliar o acesso dos torcedores portadores de e-ticket diretamente ao estádio, caso assim preferissem. Sendo uma demanda majoritariamente consumerista, a recomendação foi dirigida à Confederação Brasileira de Futebol (“CBF”), à Federação de Futebol do Estado do Rio de Janeiro (“FERJ”) e aos quatro maiores clubes cariocas. Em uma das considerações, tem-se o seguinte: “*CONSIDERANDO que a defesa do consumidor-torcedor é garantia individual fundamental, a ser promovida pelo Estado, prevista expressamente no artigo 5º, inciso XXXII, da CRFB/88*”.

Em ação civil pública ajuizada contra a Torcida Organizada Fúria Jovem do Botafogo (doc. 6), o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) fundamenta sua legitimidade ativa nos artigos 81 e 82 do Código de Defesa do Consumidor e no art. 40 do Estatuto do Torcedor, atualmente revogado, mas substituído pelo artigo 142, *caput*, § 1º e § 2º, da Lei nº 14.597/2023. Assim, considera a relação consumerista como aspecto nodal da judicialização de demanda voltada à segurança das torcidas em eventos esportivos.

O posicionamento institucional por uma abordagem da relação de consumo-torcida que privilegie os direitos fundamentais dos torcedores - e, por consequência, coloque suas demandas no espaço de atuação do Ministério Público - é comum. Além do que foi analisado até agora, cita-se como exemplo o parecer emitido pela Subprocuradoria-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais do MPRJ no procedimento MPRJ Nº 2017.00635371, de dezembro de 2019 (doc. 7). O processo tratava de dirimir questão relacionada aos autos dos Inquéritos Cíveis MPRJ nº 2017.00443759³ e MPRJ nº 2017.00511607, e objetivava sanar dúvida de atribuição suscitada pela 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania da Capital, em desfavor da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva e Defesa do Consumidor e do Contribuinte da Capital, sobre atuação nos autos de procedimento cujo objeto era analisar a regularidade

³ Este é o mesmo inquérito civil que deu origem à ACP nº 0186960-66.2017.8.19.0001 (embora, à época, sua notação fosse diferente: IC nº 364/2017).

das alterações estatutárias da Confederação Brasileira de Futebol e sua adequação à Lei nº 9.615/1998 (Lei Pelé). Na oportunidade, o Procurador de Justiça Marlon Oberst Cordovil entendeu que “apesar de envolver uma associação privada, a questão não está circunscrita ao simples âmbito de interesses privados”⁴, e é intimamente conectada ao direito consumerista e às manifestações culturais - especialmente no Brasil, reconhecido internacionalmente como país do futebol⁵.

O quadro narrado acima parece ter como base jurídica a ideia de que, como em um show de músicos famosos, torcedores/espectadores compartilham de um sentimento forte sobre aquelas apresentações, mas sua vida social não se resume ao estádio/arena. Um estilo de vida se cria ao redor das relações de consumo que regem a associação entre fãs/famosos e torcedores/times. Essas relações de consumo podem ser especiais por sua dimensão emocional, tanto coletiva quanto subjetiva, mas ainda são relações consumeristas. Essa parece ter sido a lógica do artigo 142 da Lei nº 14.597/2023 e a que mais se coaduna com o papel do Ministério Público na proteção do consumidor e da cultura.

No caso do futebol, a CBF se beneficia diretamente dessas relações de consumo criadas entre time e torcedor, uma vez que parte de suas receitas têm origem nas licenças e transferências de jogadores, bem como nas taxas de inscrição destes. Também se beneficia indiretamente, pois exerce poder sobre o calendário nacional

⁴ CORDOVIL, Marlon Oberst. Parecer Administrativo. Dúvida de atribuição. Dúvida suscitada pela 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania da Capital sobre atribuição para atuar nos autos de procedimento, cujo objeto é analisar a regularidade das alterações estatutárias da Confederação Brasileira de Futebol e sua adequação à Lei nº 9615/1998 (Lei Pelé). **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** nº 74, out./dez. 2019. p. 218.

⁵ “Os arts. 5º, LXXXIII, 215, §3º, I, 216, I e IV e 217, § 3º, todos da CR, elevam o desporto ao patamar de patrimônio cultural que integra os direitos fundamentais do cidadão. Secundando essa posição, o art. 4º, § 2º da Lei nº 9615/98 (Lei Pelé) expressa que a organização desportiva é considerada de elevado interesse social.

Fazendo coro à legislação, a doutrina mais abalizada, forte, nas palavras de Celso Bastos, reconhece que ‘a questão desportiva, em nosso País, é, pois, seguramente, cultural. Contudo, mais do que isso, é de índole difusa. Por efetivamente atingir uma gama de pessoas juridicamente indeterminadas, não pode a sociedade, ela mesma, mover-se para a proteção de tais interesses’.

A jurisprudência reinante também tem se alinhado a esse entendimento, como se vê de arestos prolatados, tanto no âmbito do STJ, como em nossa Corte Fluminense.

[...]

Como bem salientado pelo suscitante, ante a mudança operada no estatuto, os clubes não convocados viram sensivelmente diminuídas as chances de constituírem vontade majoritária frente às federações, fato que, ao menos em tese, **esvazia seu poder de escolha e participação na gestão do desporto, atingindo de forma reflexa o interesse dos próprios torcedores porque as entidades desportivas são remuneradas pela comercialização de ingressos a esses consumidores**” (não grifado no original). *Ibid*, p. 220.

de competições⁶. Parece óbvio, portanto, que as soluções consensuais ora listadas também possam ser desenvolvidas com as entidades responsáveis pela organização dos esportes.

Com efeito, se TACs podem ser firmados com torcidas, times ou Administração Pública, devem também envolver as entidades privadas que gerenciam datas e exercem poder sobre os clubes.

Ao mesmo tempo, a ingerência judicial nas gestões destas entidades exige mais cuidado, uma vez que a autonomia gerencial das diretorias de entidades privadas, mantida em grande parte íntegra por um termo de ajustamento de conduta, é severamente reduzida com as decisões decorrentes de ações ajuizadas contra elas.

É que o próprio Ministério Público, em determinadas situações, vem tentando intervir na direção das entidades, com a anuência do Poder Judiciário, o que, em certas ocasiões, pode colocar em risco a autonomia associativa dessas entidades e, conseqüentemente, a garantia do artigo 217, I, CF.

Em alguns casos, isso é justificável. Um grupo de dirigentes da Confederação Brasileira de Taekwondo (CBTKD), por exemplo, 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 desportivos⁷. Na oportunidade, a 2ª Vara Criminal Federal da Seção Judiciária do Rio de

⁶ “A entidade possui 722 clubes filiados às 27 federações, todos aptos a disputar as competições estaduais, regionais e nacionais, conforme os critérios técnicos estabelecidos nos regulamentos.

No que se refere às competições, vale salientar que ao todo a entidade realiza 13 eventos, sendo o Campeonato Brasileiro masculino com 4 divisões e a Copa do Brasil os mais importantes. Sobre isso, é importante salientar que diferentemente do que ocorre nos centros de futebol mundial em que a Associação nacional é responsável apenas pela representação do país nas competições internacionais ou, no máximo, por realizar as competições de mata-mata, no Brasil é a CBF que controla todo o calendário nacional.

Além de realizar as competições, a entidade é responsável pelo regulamento e pelo cadastro dos intermediários, pela condução da arbitragem no Brasil, pelo registro e o controle das transferências dos atletas, pela emissão do certificado do clube formador entre outras atividades.” MATIAS, Wagner Barbosa; MASCARENHAS, Fernando. As Finanças da CBF. **Revista Brasileira Ciência e Movimento**. Ano: 2020; V. 28; N. 4: p. 149- 170.

⁷ Trata-se do Processo nº 0017512-36.2014.4.02.5101, em tramitação perante a 2ª 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

Janeiro decidiu, em sede cautelar, pelo afastamento do presidente e de diversos diretores da entidade por constatar a existência de 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 afastado⁸.

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 CBTKD: a existência de uma suposta fraude em procedimentos licitatórios, destinados 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 2016⁹.

Por outro lado, uma intervenção judicial também pode culminar em ingerência danosa à autonomia associativa.

Recentemente, na Ação Civil Pública nº 0186960-66.2017.8.19.0001 (doc. 8), ajuizada contra a CBF, o MPRJ pediu a anulação de assembleia de alteração estatutária da entidade. A petição inicial se baseava em duas alegações centrais. A primeira consiste na afirmação de vício formal na realização da Assembleia Geral Extraordinária ocorrida em 23/03/2017, pois teria havido suposto vício de conteúdo nas deliberações tomadas e a assembleia violava a Lei Pelé. Nesse período, em maio de 2018, acabou realizada eleição da CBF com base nas regras eleitorais então

treinamento e competições. Disponível em: <<http://procweb.jfrj.jus.br/portal//consulta/resconsproc.asp>>. Acesso em: 19 dez. 2023.

⁸ A referida decisão foi proferida na medida cautelar apensa à ação principal referida acima. Trata-se do Processo nº 0501797-23.2016.4.02.5 (01), 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>. Acesso em: 10 nov. 2017.

⁹ 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.mp.br/sala-de-imprensa/noticias_prsp/21-09-16-op.-aguas-claras-mpf-processapresidente-da-confederacao-brasileira-de-desportos-aquaticos-por-fraudes-em-licitacoes/>. Acesso em: 19 dez. 2023.

vigentes e que foram objeto de ação civil pública proposta pelo MPRJ, com pedido de anulação do pleito eleitoral. Em junho de 2021, antes da prolação de sentença nos autos, o então Presidente da CBF, Sr. Rogério Caboclo, foi afastado do cargo pela Comissão de Ética da entidade, por motivos alheios à ação civil pública, o que foi confirmado em definitivo por meio de sentença arbitral transitada em julgado.

Em 26 de julho de 2021, foi prolatada sentença pelo Juízo da 2ª Vara Cível da Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro, que julgou parcialmente procedentes os pedidos do MPRJ e confirmou a tutela de urgência concedida, anulando a assembleia de alteração estatutária de 23 de março de 2017 e, consequentemente, a assembleia eleitoral de maio de 2018 (doc. 9). Na oportunidade, a sentença também nomeou, como interventores, os senhores Luiz Rodolfo Landim Machado (Presidente do Clube de Regatas do Flamengo) e Reinaldo Rocha Carneio Bastos (Presidente da Federação Paulista de Futebol), para, transitoriamente, convocarem o Colegió Eleitoral, composto pelas Federações e times da primeira divisão do campeonato brasileiro, para votarem a alteração estatutária sobre a redefinição das regras do estatuto de 2015.

Contra a sentença, a CBF e supostos terceiros interessados (esses últimos, pessoas físicas que eram, à época, titulares de mandatos na CBF, afetados pela anulação da eleição de 2018) embora nunca admitidos no processo, interpuseram recursos de apelação (doc. 10), com pedidos de concessão de efeito suspensivo. Posteriormente à sentença, e tendo em vista o afastamento do ex-presidente Rogério Caboclo, foi realizada Assembleia Geral da CBF em 24 de fevereiro de 2022, na qual se confirmou afastamento definitivo da entidade do Sr. Rogério Caboclo e, por unanimidade, confirmou-se o exercício da presidência pelo Sr. Ednaldo Rodrigues Gomes, então Vice-Presidente, com todos os poderes estatutários (doc. 11).

A fim de proporcionar a indispensável segurança jurídica à gestão da entidade, pôr fim ao processo, sanar as ilegalidades declaradas por sentença e garantir a preservação das decisões de sua Assembleia Geral, e buscando evitar a não interferência externa na indicação de gestores da entidade, pelo risco de aplicação de punições pela FIFA, foi celebrado TAC entre a CBF e o Ministério Público (doc. 12), em 28

de fevereiro de 2022, com aprovação unânime da Assembleia Geral da CBF, no exercício da sua autonomia.

À época, a FIFA enviou ofício à CBF (doc. 13), inclusive com o alerta sobre a possibilidade de suspensão da entidade e exclusão de participação até mesmo na Copa do Mundo realizada em 2022, o que teria proporções catastróficas para todo o Futebol Brasileiro. **Foi exatamente neste cenário que a CBF, no exercício da sua autonomia, por sua iniciativa e com aprovação unânime da Assembleia Geral, celebrou TAC com o Ministério Público, sem qualquer registro de impugnação por qualquer parte legitimada ou interessada.**

A legalidade e higidez do TAC foram reconhecidas, como indicado em decisão de 1º grau e decisão proferida pelo STJ e ratificada por sua Corte Especial (docs. 14).¹⁰ Assim, em 07.03.2023, no exercício da autonomia constitucionalmente garantida (artigos 5º, XVII e XVIII, 217, I, da CF), a CBF realizou Assembleia Geral Administrativa, com a presença das 27 (vinte e sete) Federações filiadas, os 40 (quarenta) Clubes nas Séries A e B de 2022, na qual, por unanimidade dos presentes, aprovou-se reforma estatutária (doc. 15).

Ocorreu, então, a Assembleia Geral Eleitoral no dia 23/03/2022, com eleição da Chapa encabeçada pelo Sr. Ednaldo Rodrigues Gomes, com a maior votação da história da entidade, merecendo a confiança de 26 Federações, 20 Clubes da

¹⁰ “Noticiam as partes a elaboração de um TAC (Termo de Ajustamento de Conduta).

A sua realização é perfeitamente possível, nos termos do artigo 5º, parágrafo 6º, da Lei 7.347/85, detendo o Ministério Público poderes e atribuição para propô-lo.

No caso, observa-se que o objeto do TAC diz respeito, de forma direta, ao cumprimento dos termos sentenciais, para a organização de assembleia e votação quanto a alteração estatutária no que diz respeito a redefinição das regras em especial: definição de pesos diversos entre as Federações e Clubes; exigências para candidaturas e; inclusão dos times da segunda divisão (com o respectivo peso de voto) no Colégio, inclusive para as eleições que se seguirão.

Diante disso, sendo o TAC obviamente aceito pela CBF, aguarde-se em suspensão a notícia do seu cumprimento, para posterior extinção do processo.

O TAC não se submete tecnicamente a homologação judicial, já surtindo seus efeitos no momento em que é firmado.

Noticiem as partes acerca do cumprimento no momento oportuno.

Oficie-se ao Egrégio S.T.J. imediatamente, com referência ao procedimento indicado às fl. 1738 que teve como Relator o Eminentíssimo Ministro HUMBERTO MARTINS, dando ciência do TAC celebrado, bem como da presente decisão”. (Decisão 1ª Instância)

“A principal característica da jurisdição é a substitutividade da vontade das partes pela vontade do Estado-Juiz. Quando as partes retomam o controle de suas pretensões, mesmo após sentença, prevalecerá o ajuste formado entre elas.” (Decisão STJ)

Série A e 19 Clubes da Série B que se fizeram presentes, de novo no exercício da autonomia privada (doc. 16). Ou seja, o TAC celebrado com o Ministério Público foi integralmente cumprido, o que gerava, como decorrência lógica e legal, a extinção do processo e perda superveniente de qualquer interesse de recursos ou incidentes pendentes, conforme inúmeras manifestações do próprio Ministério Público (doc. 17).

Apesar disso, as apelações anteriores ao TAC foram remetidas ao TJRJ e foram julgadas em conjunto com uma Reclamação de terceiro ex-dirigente da CBF.

Os acórdãos proferidos pela 19ª Câmara de Direito Privado do TJRJ (doc. 18), no dia 07 de dezembro de 2023 e publicados no DJE/TJRJ do dia 12 deste mesmo mês, reformaram a sentença da Ação Civil Pública nº 0186960-66.2017.8.19.0001, proposta pelo MPRJ, e deram provimento às apelações interpostas por ex-dirigentes da CBF. Primeiro para extinguir a referida ação por ilegitimidade ativa do Ministério Público. Em seguida, após declaração de nulidade do TAC celebrado entre o MPRJ e a CBF, o atual presidente da entidade foi destituído, com a nomeação do Presidente do STJD como interventor, contrariamente ao disposto nos artigos 52 e 55, § 3º, da Lei nº 9.615/1998, não obstante não houvesse pedido nesse sentido, nem na reclamação, nem nas apelações, interpostas antes da celebração do TAC.

Na fundamentação, o TJRJ, a partir de uma interpretação incompatível com a Constituição, além de afirmar, equivocadamente, a revogação do art. 4º, § 2º, da Lei nº 9.615/1998, entendeu que os artigos 2º e 3º do CDC, 26, § 1º, 27, 142, § 1º e § 2º, 178 da Lei nº 14.597/2023 e 217, I, CF não eram aplicáveis.

Também assentou que o MPRJ não poderia celebrar TAC, nem ajuizar ação civil pública contra a CBF, por não haver relação de consumo.

Ao fim, após salientar a impossibilidade de intervenção na entidade, nomeou, como interventor, o Presidente do STJD, contrariamente ao que a legislação prevê.

A propósito, considerem-se os seguintes argumentos:

Seria o torcedor um consumidor da CBF em termos técnicos?

[...]

A CBF não “administra” jogos de futebol. A responsabilidade pelas partidas disputadas em cada campeonato é das entidades de prática desportiva afins.

Quando um torcedor paga a um streaming para assistir a um jogo de futebol ou mesmo por um campeonato inteiro, não o faz à CBF, mas à empresa de mídia que disponibiliza o serviço. Quando um torcedor vai ao estádio e paga pelo espetáculo o faz a quem o organizou, não à CBF.

Não há nenhuma relação jurídica entre o torcedor e a Confederação.

A Lei consumerista apoia essa conclusão. Consoante o exposto, a CBF presta um serviço, repita-se: organizar o futebol como esporte, e não jogos de futebol.

Esse “serviço” estaria abrangido pelo CDC? Não.

[...]

Para que exista o “serviço” a que se refere o Código, é indispensável a presença da REMUNERAÇÃO.

O que o torcedor paga à CBF? Repita-se à exaustão, nada.

Pela legislação infraconstitucional, não há que se falar em consumo a permitir a ação ministerial na qualidade de legitimado extraordinário.

Mas há novidade legislativa chegada ao mundo jurídico após ajuizada a demanda a lançar luzes à questão.

Trata-se da Lei 14.597/2023, denominada Lei Geral do Esporte, regulamentadora de todo o tema em discussão nessa fase preliminar, qual seja, a natureza jurídica do torcedor e da entidade de organização esportiva. A Lei Geral revogou o Estatuto do Torcedor e parte da Lei Pelé, âncoras jurídicas da ação ministerial, e definiu as relações de consumo no esporte.

[...]

Sob o prisma material não há mais espaço para a ingerência do Estado na esfera organizacional das entidades esportivas, seja a que título for. Nem mesmo quanto ao direito material invocado pelo autor seria possível invocar o “tempus regit actum”.

A CBF continua e continuará a existir, trata-se de relação jurídica continuativa. Não se pode, hoje, organizá-la com olhos no passado.

[...]

A nova lei apenas corrobora o comando constitucional.

Mas a legitimação ativa do Ministério Público chega a ser ilógica, além de ilegal.

Nesse campo, merece destaque a peculiaridade da existência de legitimados ordinários para a qualidade da demanda proposta, a pleitear direito alheio em nome próprio, quando os supostos afetados de forma direta pelos atos que se pretende anular restam silentes. Aduza-se que não se trata de hipossuficientes, pelo contrário.

E quanto à relação de consumo? O que estabelece a nova Lei?

O torcedor, afinal de contas, é consumidor?

Na verdade, a nova lei regulamentou o tema de forma óbvia, e bem-vinda.

Há um capítulo inteiro dedicado ao consumo no esporte. Na verdade, ao consumo NOS EVENTOS DESPORTIVOS. Aí está a relação de consumo possível entre o que presta o serviço e o que o “consome”. Para a lei, considera-se consumidor o espectador do evento esportivo, torcedor ou não, que tenha adquirido o direito de ingressar no local.

A lei traz as definições clássicas do direito do consumidor: o prestador do serviço perfeitamente definido e o consumidor, que adquire o direito ao consumo mediante REMUNERAÇÃO.

[...]

Não é só. A Lei criou figura fática, que se insere perfeitamente no conceito de consumidor no direito esportivo. A definição de espectador-consumidor.

[...]

É ao espectador-consumidor a regra protetiva do parágrafo 1º do artigo 142 da Lei, e a ele são dirigidos os direitos na qualidade de consumidor erigidos no Capítulo IV (Das Relações de Consumo Nos Eventos Esportivos), como ingressos emitidos enumerados, ocupar o local correspondente ao descrito no ingresso, segurança no local em que as partidas são realizadas, e por aí vai.

Por todo o exposto, falece legitimação ativa na qualidade extraordinária ao órgão ministerial para a propositura da demanda.

A ingerência do Estado na esfera do direito individual e associativo deve ser mínima. Se há entes privados com interesse, clara legitimidade e capacidade financeira para defender seu suposto direito, que o façam. Ao Estado incumbe outras tarefas bem mais urgentes e relevantes do que cuidar da riquíssima CBF e seus afins.

[...]

Como o acima frisado, a intervenção do Estado nas associações, mormente nas desportivas, deve ser mínimo, mas o fato é que a eleição para a diretoria da entidade precisa ser realizada.

Isto porque o TAC firmado entre a então administração da CBF e o Ministério Público o foi de forma ilegal e está fulminado pelas decisões desta Corte. Além do que, a antiga diretoria não mais subsiste pelo fim do período de sua administração.

A Lei Geral do Esporte dá a solução:

[...]

Os Tribunais Desportivos inserem-se no sistema da Lex Sportiva mencionado na nova Lei.

De tal forma, consoante o Voto do Desembargador Mauro Martins, acompanhado in totum pela Turma Julgadora, FICA DETERMINADO que o Presidente do STJD realize a mencionada eleição para a Presidência e Vice-Presidências da CBF, em trinta dias úteis, ficando a seu cargo, até a posse da diretoria eleita, o pagamento das despesas corriqueiras que permitam o funcionamento da entidade, como salários e afins, nos termos dispostos no art. 7º, do Estatuto da Entidade.

Assim, VOTO no sentido de conhecer e dar provimento aos recursos para reconhecer a ilegitimidade ativa do Ministério Público e extinguir o processo sem apreciação de mérito, com o acréscimo acima mencionado.

Percebe-se que a atuação do Ministério Público, a autonomia das entidades desportivas e a intervenção do Judiciário depende de um equilíbrio que permita tutelar os direitos dos cidadãos sob diversas formas: a defesa do consumidor, a prática esportiva como direito social e como lazer e a proteção do patrimônio cultural, especialmente no caso do futebol. Por esse motivo e levando em conta a existência de interpretações diversas, que podem ser conferidas aos dispositivos aqui impugnados, de

forma contrária à Constituição, busca-se afastar a possibilidade de intervenções indevidas dos poderes constituídos e, ao mesmo tempo, garantir a autonomia das entidades desportivas, mediante a aplicação da técnica da interpretação conforme à Constituição.

IV. A VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, XVII, XVIII, XXXII, 127, *caput* e § 1º e § 2º, 129, II, III, e IX, e 217, I, CF DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O artigo 5º, XXXII, CF estabelece que o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor.

Trata-se de dever fundamental e direito-garantia do consumidor que deve ser salvaguardado e promovido pelo Estado.

Uma dessas formas foi a investidura do Ministério Público como órgão essencial para a proteção de direitos difusos e transindividuais, tais como os direitos culturais e consumeristas (artigo 129, II, III e IX c.c artigo 5º, XXXIII, CF).

Como desdobramento desse desejo de fazer o Ministério Público o tutor dos direitos constitucionais, especialmente os difusos, coletivos e transindividuais, o Constituinte originário conferiu uma série de prerrogativas a esta instituição estatal, como independência e autonomia funcionais e a legitimidade para promover inquérito civil e ajuizar ação civil pública, a fim de possibilitar que (i) zele pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição; (ii) proteja o patrimônio público e social, o meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos.

Como já antecipado, o esporte é direito social previsto na Constituição e tem como finalidade a promoção da saúde, do lazer e do bem-estar dos membros da sociedade brasileira. Trata-se de ligação intrínseca com os direitos previstos nos artigos 5º e 6º da CF e com a dignidade humana, de modo que deve ser reconhecido seu *status* de direito fundamental (artigo 5º, § 2º, CF). Por essa razão, o Ministério Público deve ter ampla legitimidade para tutelar o esporte, tanto como política pública, inclusive de

saúde, quanto para salvaguardar os direitos e a segurança dos consumidores que usufruem desse produto.

Como narrado no item III desta petição, existem diversos programas e atuações dos Ministérios Públicos Estaduais e Federal que visam, na linha da Constituição, a proteger os consumidores que usufruem desse serviço/produto.

As entidades desportivas estão diretamente inseridas na cadeia produtiva de consumo e, como tais, são corresponsáveis pela realização de eventos, de campeonatos, de jogos e, conseqüentemente, pelo bem-estar, pela segurança e pela garantia dos direitos dos consumidores.

No caso dos dispositivos impugnados, é possível adotar uma interpretação incompatível com a Constituição, o que foi feito pelo TJRJ no Processo nº 0186960-66.2017.8.19.0001, de modo a isentar as entidades esportivas, como a CBF, do dever conjunto de proteger o consumidor. Veja-se que, a partir dos artigos 4º, § 2º, da Lei nº 9.615/1998, 26, *caput*, § 1º e § 2º, 27 e 28, da Lei nº 14.597/2023, é possível interpretar, tal como fez o TJRJ, que a autonomia das associações desportivas não permite a celebração de TAC com o Ministério Público. Também é possível interpretar que o artigo 142, *caput*, § 1º e 2º, da Lei nº 14.597/2023 criou uma nova espécie de consumidor (torcedor-consumidor), o que afasta a responsabilização dessas entidades (também na linha do que estabeleceu o TJRJ), já que não produzem um produto ou serviço, mas tão somente organizariam a realização de jogos e eventos desportivos.

Contudo, essa interpretação é totalmente contrária aos artigos 5º, XXXII, 127, *caput* e § 1º e § 2º, 129, II, III, e IX, e 217, I, CF. Se adotada, tal como fez o TJRJ, levaria à situação extrema de incremento nos riscos à integridade física e psíquica do torcedor-consumidor médio: imagine-se que TACs de Ministérios Públicos por todo o país correriam risco de ter seus efeitos limitados - ou mesmo anulados - por conta de decisões judiciais que desrespeitem a consensualidade e autonomia das entidades esportivas e demais *players* envolvidos. Imagine-se, ainda, que muitos destes TACs são voltados à proteção do torcedor contra violências de torcidas organizadas. Isentar a CBF e

outras entidades gestoras de responsabilidade sobre o produto-espetáculo futebol é protegê-las irrazoavelmente, afastando a corresponsabilização que atinge a todos os outros personagens.

Dessa forma, as atribuições do Ministério Público na seara desportiva devem ser interpretadas de forma ampla, sendo ele um dos corresponsáveis, ao lado das entidades esportivas e de outros órgãos, pela concretização da atividade esportiva, especialmente as de alto rendimento. Essa é a interpretação que melhor se coaduna com os artigos 127, *caput*, § 1º e § 2º, 129, II, III e IX c/c artigo 5º, XXXIII, CF¹¹. Assim, deve possuir legitimidade para instaurar inquérito civil, celebrar TAC e, se for o caso, ajuizar ação civil pública. Caso o Judiciário entenda não ser atribuição do Ministério Público (seja por achar que não há direitos difusos, transindividuais ou coletivos, seja porque não vislumbra relação consumerista, por exemplo), deve remeter os autos do inquérito, do TAC ou da ação civil pública para o órgão revisor competente (e.g., o Conselho Superior, as Câmaras de Coordenação e Revisão ou o Procurador Geral), na linha dos artigos 28 do CPP, 29, VII e 30 da Lei nº 8.625/1993, e 62, IV, da LC nº 75/1993. Essa medida é a que melhor preserva a autonomia e a independência funcionais do órgão e dos seus membros, sem excluir a responsabilidade do Ministério Público de sua função institucional na proteção do consumidor e do patrimônio público e cultural.

No entanto, o Ministério Público e o Judiciário não podem se imiscuir, em regra, nas questões *interna corporis* das entidades desportivas, sob pena de violação à liberdade de associação e da autonomia relativa (artigo 5º, XVII, XVIII, e 217, I, da CF/1988). Eles não podem se substituir às entidades e ao estatuto para fazer a sua vontade. Não podem, a pretexto de interpretar os artigos 4º, § 2º, da Lei nº 9.615/1998, 26,

¹¹ Aliás, o STF já reconheceu, quando do julgamento da constitucionalidade da Lei nº 10.671/2003, que o torcedor deve ser protegido como consumidor, não sendo possível afastar essa característica em virtude da autonomia desportiva. Confira-se: “[a] **responsabilização objetiva prevista no art. 19 é consectário da textual equiparação das entidades desportivas, consoante o disposto no art. 3º, à figura do fornecedor do Código de Defesa do Consumidor. Tal equiparação não é apenas obra da lei, mas conclusão necessária da relação jurídica que enlaça os eventos desportivos profissionais e os torcedores.** Fere qualquer conceito de justiça imaginar que pequena lavanderia possa ser responsabilizada, quando cause dano ao cliente, mas **organizadores de eventos milionários, de grande repercussão, com público gigantesco, e que se mantêm graças à paixão dos torcedores que pagam pelo ingresso e pelos produtos associados, já não suportem nenhuma responsabilidade sob pretexto de se não enquadrarem no conceito ou classe dos fornecedores. Todo fornecedor ou prestador de espetáculo público responde pelos danos de suas falhas**” (STF, ADI 2.937, Tribunal Pleno, Relator Ministro Cezar Peluso, julgado em 23/02/2012, DJe 29/05/2012, voto do relator, p. 7, não grifado no original).

caput, § 1º e § 2º, 27 e 28, da Lei nº 14.597/2023, que versam sobre autonomia desportiva, nomear interventores externos e ignorar as deliberações assembleares, sem qualquer justificativa, e o estatuto das entidades, de forma como fez o TJRJ.

É preciso estabelecer parâmetros interventivos excepcionais que garantam a autonomia relativa dessas associações. A jurisprudência do STF dá um norte. Em que pese a relatividade, essa autonomia deve ser capaz de propiciar que a entidade exerça sua auto-organização e tenha capacidade de autodeterminação. Como bem afirmou o Ministro Celso de Mello, o Constituinte, buscando assegurar e incentivar a participação efetiva dessas associações no âmbito do desporto nacional, “conferiu-lhes um grau de autonomia que propicia, a tais entes, especial prerrogativa jurídica consistente no preavalecimento de sua própria vontade, em tema de definição de sua estrutura organizacional e de seu interno funcionamento”, ainda que “estejam sujeitas às normas gerais fundadas na legislação emanada do Estado”¹².

De forma semelhante, na ADI 2.937, o STF, nas palavras do Ministro Cezar Peluso, afirmou que o esporte é “*bem jurídico tutelado pelo ordenamento, em relação ao qual a autonomia das entidades é mero instrumento de concretização, que, como tal, se assujeita àquele primado normativo*”. Dessa forma, a “*previsão do direito ao esporte é preceito fundador, em vista de cuja realização histórica se justifica a autonomia das entidades dirigentes e associações, quanto à sua organização e funcionamento*”. Portanto, a autonomia desportiva é “*exigência do prestígio e da garantia do direito ao desporto, constitucionalmente reconhecido (art. 217, caput)*”¹³.

A autonomia prevista no artigo 217, I, segundo o Ministro Alexandre de Moraes, “*permite que as entidades desportivas tenham amplo poder de gerir os próprios negócios, tanto em relação à sua organização e funcionamento, como em relação à possibilidade de eleger seus dirigentes*”, apesar de não as isentar “*da observância*

¹² STF, ADI 3.045, Tribunal Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 10/08/2005, DJe 01/06/2007, voto do relator, p. 9.

¹³ STF, ADI 2.937, Tribunal Pleno, Relator Ministro Cezar Peluso, julgado em 23/02/2012, DJe 29/05/2012, voto do relator, pp. 5-6.

das normas gerais de Direito Civil, como decidido por esta SUPREMA CORTE (RE 935.482 AgR/SP, PRIMEIRA TURMA, Rel. Min. ROSA WEBER, julgamento em 7/2/2017)".

De qualquer modo, no que se refere às agremiações, como as de futebol, existe a "blindagem" extraída do dispositivo em questão que criou verdadeiro princípio indicando que o Estado deva preservá-las quanto à forma de "organização" e "funcionamento". Por "organização", deve-se entender que às entidades desportivas compete a avaliação e a escolha da forma de criar seu ato constitutivo, bem como **deliberar acerca da evolução de seus órgãos de governo**¹⁴. Já por funcionamento,

[...] podemos traduzir como o poder de escolha de seus dirigentes e a possibilidade de editar normas de conduta da entidade e de seus membros, dando capacidade à execução das normas vigentes e da busca pela realização dos objetivos propostos¹⁵.

O Ministro Luís Roberto Barroso, em sede doutrinária, afirmou:

"I – Autonomia designa liberdade de ação e de autodeterminação dentro de um círculo predefinido pela Constituição ou pela lei.

"II – Existe uma distinção formal evidente entre a autonomia concedida pela Constituição e aquela que resulta da lei ordinária. **Quando a autonomia for constitucional, é a própria Constituição – e não a lei! – que lhe traça os limites.**

"(...) O inc. I do art. 217 da Carta Constitucional **é norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata**, cujo teor de normatividade não apenas prescinde de norma ordinária regulamentadora (ao contrário do que ocorre com as normas de eficácia limitada), como sequer comporta legislação infraconstitucional restritiva (como seria o caso das normas de eficácia contida)"¹⁶.

Conclui-se que, apesar de o Ministério Público e o Judiciário terem legitimidade para intervir em questões desportivas, especialmente quando se tratar de questão consumerista, deve-se observar a autonomia das entidades desportivas. As ingerências na direção e na presidência dessas entidades devem ocorrer excepcionalmente, quando estiver ocorrendo um ilícito penal ou administrativo, por meio da

¹⁴ OLIVEIRA, Piraci de. **Breves considerações sobre a autonomia das entidades desportivas na vigente ordem constitucional em face da inovação da Lei nº 11.127/05**. São Paulo: Revista dos Tribunais. Revista de Direito Desportivo, vol. 7, 2005, p. 98-106.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação constitucional – direito constitucional intertemporal – autonomia desportiva: conteúdo e limites – conceito de normas gerais**. 1991, RDP 97/96 e 98.

associação ou uma violação evidente e chapada do próprio estatuto, de modo a tutelar, ao fim, a própria função institucional da entidade na prática desportiva.

Aqui pode-se fazer uma analogia com as entidades religiosas, que também são associações em sentido amplo protegidas, de forma reforçada, pela Constituição. Não se imagina que o Judiciário possa excluir um padre de uma igreja, a menos que haja um motivo convincente (*compelling interest*) para isso. Da mesma forma, interferir na política interna de uma entidade, sem uma forte razão, pode levar ao enfraquecimento de toda a autonomia esportiva e de políticas públicas vinculadas ao esporte regulado pela entidade desportiva. No citado caso da CBF, por exemplo, havia regramento interno claro no estatuto disciplinando a sucessão da Presidência (doc. 19)¹⁷. No entanto, decidiu-se por nomear pessoa da justiça desportiva, em que pese a existência de vedação legal.

Dessa forma, os artigos 4º, § 2º, da Lei nº 9.615/1998, 26, *caput*, § 1º e § 2º, 27 e 28 da Lei nº 14.597/2023, que dispõem sobre a autonomia desportiva, devem ser compatibilizados com o seu caráter relativo, previsto no artigo 217, I, CF, de modo que, sem ignorar que, apesar de, em algumas situações, ser necessária a intervenção do Ministério Público e do Poder Judiciário, deve-se salvaguardar a autonomia dessas associações, na maior medida possível.

Por esse motivo, as decisões ligadas à auto-organização e, especialmente, aquelas decorrentes da autodeterminação, como as que versam sobre eleições de diretores e presidentes, processo eleitoral etc., devem contar com uma maior deferência do Poder Judiciário e dos demais órgãos fiscalizadores, uma vez que compõem o núcleo essencial da autonomia prevista no artigo 217, I, CF.

¹⁷ “Art. 62 – Em caso de vacância do cargo de Presidente em qualquer momento do mandato, **assumirá a Presidência o Vice-Presidente mais idoso**, que deverá convocar, dentro do prazo de 30 (trinta) dias contados da data de sua posse, a Assembleia Geral Eleitoral para eleição do novo Presidente para o complemento do mandato, em que poderão concorrer exclusivamente os Vice-Presidentes, incluindo entre eles o Presidente interino” – d.n.

“Art. 64 - Ocorrendo a **vacância simultânea dos cargos da Presidência assumirá o cargo de Presidente interino da CBF o Diretor mais idoso**, que deverá convocar, dentro de 30 (trinta) dias contados da data em que assumir o cargo de Presidente interino, a Assembleia Geral para a eleição dos novos Presidente e 8 (oito) Vice-Presidentes da CBF.”

As intervenções deverão ocorrer sempre *a posteriori*, mediante decisão fundamentada, ouvidos os membros da entidade e somente no caso de ilícito penal ou administrativo que tenha relação com a própria entidade (e.g., utilizar a organização para lavagem de dinheiro) ou quando houver violação evidente e chapada do estatuto da entidade. A solução deverá ocorrer com a aplicação direta do estatuto ou, quando não for possível, aplicar, analogicamente, as disposições civis que versem sobre o direito das associações.

V. O PEDIDO DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR

Estão presentes os requisitos necessários ao deferimento da medida cautelar, nos termos previstos nos artigos 10 e seguintes da Lei nº 9.868/1999.

A **plausibilidade do direito invocado** decorre do fato de que o Ministério Público é órgão essencial à administração da justiça e à proteção de direitos fundamentais coletivos e difusos, como à integridade do patrimônio público, à cultura e do consumidor.

Uma interpretação que afaste a sua legitimidade para assegurar esses direitos, especialmente no caso do esporte e do futebol, viola frontalmente os artigos 5º, XXXII, 127, *caput* e § 1º e § 2º, 129, II, III, e IX, CF.

Por outro lado, a ingerência do Poder Judiciário e do Ministério Público em questões *interna corporis* das entidades desportivas ameaça não só o direito ao esporte como direito social e ao lazer, mas também o artigo 217, I, CF, que garante autonomia para essas associações, com a possibilidade de auto-organização e autodeterminação nos assuntos institucionais, como os ligados à política, à direção e à regulação de campeonatos.

O *periculum in mora* reside no fato de que o reconhecimento da ilegitimidade do Ministério Público para atuar em questões consumeristas junto às entidades desportivas e o afastamento da proteção consumerista dos eventos desportivos,

como no caso da decisão do TJRJ apontada anteriormente, pode ensejar uma irresponsabilização das entidades e deixar o cidadão à própria sorte. Ainda gera insegurança jurídica, pois existem diversas políticas públicas instituídas pelo Ministério Público em TAC e recomendações que se lastreiam na legislação consumerista que poderão ser questionadas ao longo do país, a partir de uma interpretação equivocada dos dispositivos legais questionados.

Além disso, intervenções excessivas e por isso, indevidas do Poder Judiciário na política e na organização das entidades desportivas podem colocar - como vem acontecendo - em risco a sua autonomia, em violação ao artigo 217, I, CF, o que coloca em xeque a prática desportiva no país.

Veja-se, por exemplo, a decisão do TJRJ, que afastou o dirigente da CBF, **mesmo após a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta e a realização de Assembleias no exercício da autonomia privada, sem pedido das partes e com a nomeação de *interventor* desrespeitando a sua autonomia constitucional.** Violou o princípio da autonomia das entidades desportivas, previsto no artigo 217, I, CF.

Há receio de grave dano decorrente dessa intervenção, somada, ainda, à possibilidade de sanções graves pela FIFA e pela CONMEBOL, com reflexos internos e externos para o futebol brasileiro, a exemplo do já ocorreu com outras Federações Nacionais.

O contexto exige ainda mais cuidado quando se verifica que o calendário de grandes competições do futebol brasileiro começa junto com o início ano - diferente do que ocorre na Europa, por exemplo -, o que faz com que uma eventual sanção advinda da FIFA macule todo o desenvolvimento dos principais eventos futebolísticos de 2024, aí incluídas as eliminatórias para a próxima Copa do Mundo.¹⁸

¹⁸ Sobre o tema, merecem destaque os casos emblemáticos da AFA - Asociación del Fútbol Argentino e da AIFF – All India Football Federation. A AFA teve instaurado pela FIFA um Comitê de Normalização, que ficou até novas eleições em 2017 (doc. 14). O mais recente dos casos e o que mais se assemelha ao brasileiro é o da AIFF, que teve sua suspensão decretada pela FIFA em 2022. A FIFA aplicou a punição de forma unânime por seu Conselho “por causa da interferência de terceiros na gestão da associação. A justiça indiana havia determinado a criação de uma comissão administrativa para assumir os poderes da federação, derrubando a gestão anterior.” (doc. 15). Esta suspensão somente foi retirada pela

Assim, como reiteradamente noticiado, em decorrência das decisões judiciais ora citadas, a possível configuração de interferência externa na CBF, com a violação ao Estatuto da FIFA e da CONMEBOL, **levou ao encaminhamento de ofício, por parte da FIFA, à CBF no dia do julgamento e em 14 de dezembro de 2023, por meio do qual a Federação Internacional alerta a autoridade máxima do futebol brasileiro sobre a possibilidade de aplicação de sanções iminentes** (doc. 20), com o possível impedimento da participação das Seleções de Futebol Brasileira e clubes profissionais em campeonatos (Olimpíadas e Copa do Mundo, a título de exemplo), como já ocorreu com outros países.

Eventual suspensão acarretaria o total impedimento da participação das Seleções Brasileiras de Futebol e de clubes profissionais em campeonatos, amistosos e eventos organizados por entidades internacionais. Também obstaria a participação de clubes de futebol profissional em campeonatos profissionais. Portanto, **há risco concreto, grave e de difícil reversibilidade, como o demonstrado pelo ofício citado** (doc. 20), **de abruptas suspensões administrativas pela FIFA e CONMEBOL – o que comprometeria a própria prática de futebol profissional em todo o país**. É patente e concreto o risco de aplicação de sanções pela FIFA e CONMEBOL ao Futebol Brasileiro.

Assim, requer-se a concessão de medida cautelar, para suspender a interpretação dos 4º, § 2º, da Lei nº 9.615/1998, 26, *caput*, § 1º e § 2º, 27, 28 e 142, § 1º e § 2º, da Lei nº 14.597/2023, que sejam incompatíveis com os artigos 5º, XVII, XVIII, XXXII, 127, *caput* e § 1º e § 2º, 129, II, III, e IX, e 217, I, CF, de modo a determinar:

FIFA após a Suprema Corte Indiana revogar um ato que nomeara uma comissão administrativa externa, permitindo que a própria entidade e a FIFA, em conjunto, organizassem o processo de normalização na entidade. Outro exemplo emblemático aconteceu na Nigéria, em 2014: a FIFA enviou uma carta à Federação Nigeriana de Futebol (FFF) expressando sua preocupação depois que a NFF foi intimada por um processo judicial que impedia seu presidente de administrar os assuntos futebolísticos do país africano. Como resultado dessa decisão, nenhuma equipe da Nigéria, de qualquer tipo (incluindo clubes), poderia ter qualquer contato esportivo internacional e, durante o período de suspensão, a NFF não poderia ser representada em nenhuma competição regional, continental ou internacional, inclusive em nível de clube, ou em partidas amistosas.

- (i) a suspensão de todos os processos em que se discuta legitimidade do Ministério Público, à luz da proteção do consumidor, para intervir em assuntos que impliquem, direta ou indiretamente, as entidades desportivas no fornecimento do produto/serviço que organizam, inclusive a segurança dos torcedores, uma vez que essas associações integram a cadeia produtiva de relação de consumo; e
- (ii) a suspensão da eficácia de todas as decisões, proferidas pelo Judiciário, que interfiram, direta ou indiretamente, em assuntos ligados à autonomia da entidades esportivas, especialmente àqueles ligados à auto-organização e à autodeterminação (como questões eleitorais, de eleição de representantes, de presidentes e de diretores), a menos que esses pronunciamentos se baseiem na investigação de ilícito penal ou administrativo que tenha relação com a própria entidade ou quando houver violação evidente e chapada do estatuto da entidade, ocasião em que deverá ser aplicado o estatuto para a nomeação de interventor, e, no caso de lacuna, as disposições civis que versem sobre o direito das associações.

6. OS PEDIDOS

Do exposto, o Autor requer a concessão de liminar *inaudita altera parte*, para suspender a interpretação dos 4º, § 2º, da Lei nº 9.615/1998, 26, *caput*, § 1º e § 2º, 27, 28 e 142, § 1º e § 2º, da Lei nº 14.597/2023, que sejam incompatíveis com os artigos 5º, XVII, XVIII, XXXII, 127, *caput* e § 1º e § 2º, 129, II, III, e IX, e 217, I, CF, de modo a determinar:

- (i) a suspensão de todos os processos em que se discuta legitimidade do Ministério Público, à luz da proteção do consumidor, para intervir em assuntos que impliquem, direta ou indiretamente, as entidades desportivas no fornecimento do produto/serviço que organizam, inclusive a segurança dos torcedores, uma vez que essas associações integram a cadeia produtiva de relação de consumo;
- (ii) a suspensão da eficácia de todas as decisões, proferidas pelo Judiciário, que interfiram, direta ou indiretamente, em assuntos ligados à autonomia da entidades esportivas, especialmente àqueles ligados à auto-organização e à autodeterminação (como questões

eleitorais, de eleição de representantes, de presidentes e de diretores), a menos que esses pronunciamentos se baseiem na investigação de ilícito penal ou administrativo que tenha relação com a própria entidade ou quando houver violação evidente e chapada do estatuto da entidade, ocasião em que deverá ser aplicado o estatuto para a nomeação de interventor, e, no caso de lacuna, as disposições civis que versem sobre o direito das associações.

No mérito, após as devidas Informações a serem prestadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, bem como as manifestações do Advogado Geral da União e do Procurador Geral da República, requer-se a confirmação da providência cautelar requerida, com a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto dos artigos 4º, § 2º, da Lei nº 9.615/1998, 26, *caput*, § 1º e § 2º, 27, 28 e 142, § 1º e § 2º, da Lei nº 14.597/2023, para que seja dada interpretação conforme dos dispositivos aos 5º, XVII, XVIII, XXXII, 127, *caput* e § 1º e § 2º, 129, II, III, e IX, e 217, I, CF, de modo a:

(i) reconhecer a legitimidade do Ministério Público, à luz da proteção do consumidor, para intervir em assuntos que impliquem, direta ou indiretamente, as entidades desportivas no fornecimento do produto/serviço que organizam, inclusive a segurança dos torcedores, uma vez que essas associações integram a cadeia produtiva de relação de consumo, devendo o Judiciário, caso não concorde ser hipótese de atribuição do Ministério Público, remeter o inquérito civil, o TAC ou a ação civil pública ao órgão revisor competente, na forma dos artigos 28 do CPP, 29, VII e 30 da Lei nº 8.625/1993, e 62, IV, da LC nº 75/1993 (Conselho Superior, Câmaras de Coordenação e Revisão ou Procurador Geral, conforme o caso);

(ii) afastar a possibilidade de intervenção do Ministério Público e do Judiciário em questões *interna corporis*, que interfiram, direta ou indiretamente, em assuntos ligados à autonomia da entidades esportivas, especialmente aqueles decorrentes da auto-organização e da autodeterminação (como questões eleitorais, de eleição de representantes, de presidentes e de diretores), a menos que esses pronunciamentos se baseiem na investigação de ilícito penal ou administrativo que tenha relação com a própria entidade ou quando houver violação evidente e chapada do estatuto da entidade, ocasião em que deverão ser ouvidos,

previamente, os Diretores e a Presidência da entidade, devendo o Judiciário, para solucionar a controvérsia, aplicar o Estatuto da entidade, para a nomeação de interventor, ou, no caso de lacuna, as disposições civis que versem sobre o direito das associações.

Termos em que,
P. deferimento.

Brasília, 22 de dezembro de 2023.

Paulo Machado Guimarães
OAB/DF nº 5.358

Priscila Figueiredo Vaz
OAB/DF nº 67.172

Ronald Cavalcanti Freitas
OAB/SP nº 183.272