

23/02/2012

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.937 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CEZAR PELUSO**
REQTE.(S) : **PARTIDO PROGRESSISTA - PP**
ADV.(A/S) : **WLADIMIR SÉRGIO REALE**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**

EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Arts. 8º, I, 9º, § 5º, incs. I e II, e § 4º, 11, caput e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, 12, 19, 30, § único, 32, caput e §§ 1º e 2º, 33, § único, incs. II e III, e 37, caput, incs. I e II, § 1º e inc. II, e § 3º, da Lei federal nº 10.671/2003. Estatuto de Defesa do Torcedor. Esporte. Alegação de incompetência legislativa da União, ofensa à autonomia das entidades desportivas, e de lesão a direitos e garantias individuais. Vulneração dos arts. 5º, incs. X, XVII, XVIII, LIV, LV e LVII, e § 2º, 18, caput, 24, inc. IX e § 1º, e 217, inc. I, da CF. Não ocorrência. Normas de caráter geral, que impõem limitações válidas à autonomia relativa das entidades de desporto, sem lesionar direitos e garantias individuais. Ação julgada improcedente. São constitucionais as normas constantes dos arts. 8º, I, 9º, § 5º, incs. I e II, e § 4º, 11, caput e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, 12, 19, 30, § único, 32, caput e §§ 1º e 2º, 33, § único, incs. II e III, e 37, caput, incs. I e II, § 1º e inc. II, e § 3º, da Lei federal nº 10.671/2003, denominada *Estatuto de Defesa do Torcedor*.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro CEZAR PELUSO, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em julgar improcedente a ação direta. Ausentes o Senhor Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, representando o Tribunal em visita oficial à Suprema Corte do Japão e, neste julgamento, o Senhor

ADI 2.937 / DF

Ministro JOAQUIM BARBOSA. Falaram, pelo requerente, o Dr. WLADIMIR SÉRGIO REALE e, pela Advocacia-Geral da União, o Ministro LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS, Advogado-Geral da União.

Brasília, 23 de fevereiro de 2012.

Ministro CEZAR PELUSO
Presidente e Relator

23/02/2012

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.937 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CEZAR PELUSO**
REQTE.(S) : **PARTIDO PROGRESSISTA - PP**
ADV.(A/S) : **WLADIMIR SÉRGIO REALE**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - (Relator):

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Partido Progressista (PP) e tendente à declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos, a seguir sublinhados, da Lei federal nº 10.671, de 15.05.2003 (Estatuto de Defesa do Torcedor):

“Art. 8º - As competições de atletas profissionais de que participem entidades integrantes da organização desportiva do País deverão ser promovidas de acordo com calendário anual de eventos oficiais que:

I - garanta às entidades de prática desportiva participação em competições durante pelo menos dez meses do ano;

Art. 9º - É direito do torcedor que o regulamento, as tabelas da competição e o nome do Ouvidor da Competição sejam divulgados até sessenta dias antes de seu início, na forma do parágrafo único do art. 5º.

§ 5º - É vedado proceder alterações no regulamento da competição desde sua divulgação definitiva, salvo nas hipóteses de:

I - apresentação de novo calendário anual de eventos oficiais para o ano subsequente, desde que aprovado pelo Conselho Nacional do Esporte – CNE;

ADI 2.937 / DF

II - após dois anos de vigência do mesmo regulamento, observado o procedimento de que trata este artigo.

Art. 10. É direito do torcedor que a participação das entidades de prática desportiva em competições organizadas pelas entidades de que trata o art. 5º seja exclusivamente em virtude de critério técnico previamente definido.

§ 4º - Serão desconsideradas as partidas disputadas pela entidade de prática desportiva que não tenham atendido ao critério técnico previamente definido, inclusive para efeito de pontuação na competição.

Art. 11. É direito do torcedor que o árbitro e seus auxiliares entreguem, **em até quatro horas contadas do término da partida**, a súmula e os relatórios da partida ao representante da entidade responsável pela organização da competição.

§ 1º - Em casos excepcionais, de grave tumulto ou necessidade de laudo médico, os relatórios da partida poderão ser complementados **em até vinte e quatro horas após o seu término.**

§ 2º - A súmula e os relatórios da partida serão elaborados em três vias, de igual teor e forma, devidamente assinadas pelo árbitro, auxiliares e pelo representante da entidade responsável pela organização da competição.

§ 3º - A primeira via será acondicionada em envelope lacrado e ficará na posse de representante da entidade responsável pela organização da competição, que a encaminhará ao setor competente da respectiva entidade até as treze horas do primeiro dia útil subsequente.

§ 4º - O lacre de que trata o § 3º será assinado pelo árbitro e seus auxiliares.

§ 5º - A segunda via ficará na posse do árbitro da partida, servindo-lhe como recibo.

§ 6º - A terceira via ficará na posse do representante da entidade responsável pela organização da competição, que a encaminhará ao Ouvidor da Competição até as treze horas do

ADI 2.937 / DF

primeiro dia útil subsequente, para imediata divulgação.

Art. 12. A entidade responsável pela organização da competição dará publicidade à súmula e aos relatórios da partida no sítio de que trata o parágrafo único do art. 5º até as quatorze horas do primeiro dia útil subsequente ao da realização da partida.

Art. 19. As entidades responsáveis pela organização da competição, bem como seus dirigentes respondem solidariamente com as entidades de que trata o art. 15 e seus dirigentes, independentemente da existência de culpa, pelos prejuízos causados a torcedor que decorram de falhas de segurança nos estádios ou da inobservância do disposto neste capítulo.

Art. 30. É direito do torcedor que a arbitragem das competições desportivas seja independente, imparcial, previamente remunerada e isenta de pressões.

Parágrafo único. A remuneração do árbitro e de seus auxiliares será de responsabilidade da entidade de administração do desporto ou da liga organizadora do evento esportivo.

Art. 32. É direito do torcedor que os árbitros de cada partida sejam escolhidos mediante sorteio, dentre aqueles previamente selecionados.

§ 1º O sorteio será realizado no mínimo quarenta e oito horas antes de cada rodada, em local e data previamente definidos.

§ 2º O sorteio será aberto ao público, garantida sua ampla divulgação.

Art. 33. Sem prejuízo do disposto nesta Lei, cada entidade de prática desportiva fará publicar documento que contemple

ADI 2.937 / DF

as diretrizes básicas de seu relacionamento com os torcedores, disciplinando, obrigatoriamente: (...)

Parágrafo único. A comunicação entre o torcedor e a entidade de prática desportiva de que trata o inciso III do caput poderá, dentre outras medidas, ocorrer mediante:

II - a constituição de um órgão consultivo formado por torcedores não-sócios; ou

III - reconhecimento da figura do sócio-torcedor, com direitos mais restritos que os dos demais sócios.

Art. 37. Sem prejuízo das demais sanções cabíveis, a entidade de administração do desporto, a liga ou a entidade de prática desportiva que violar ou de qualquer forma concorrer para a violação do disposto nesta Lei, observado o devido processo legal, incidirá nas seguintes sanções:

I - destituição de seus dirigentes, na hipótese de violação das regras de que tratam os Capítulos II, IV e V desta Lei;

II - suspensão por seis meses dos seus dirigentes, por violação dos dispositivos desta Lei não referidos no inciso I;

§ 1º - Os dirigentes de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão sempre:

I - o presidente da entidade, ou aquele que lhe faça as vezes; e

II - o dirigente que praticou a infração, ainda que por omissão.

§ 3º A instauração do processo apuratório acarretará adoção cautelar do afastamento compulsório dos dirigentes e demais pessoas que, de forma direta ou indiretamente, puderem interferir prejudicialmente na completa elucidação dos fatos, além da suspensão dos repasses de verbas públicas, até a decisão final."

2. Alega o autor que os dispositivos impugnados contrariam o art. 5º,

ADI 2.937 / DF

incisos X, XVII, XVIII, LIV, LV, LVII e § 2º, o art. 18, *caput*, o art. 24, inciso IX e §1º e, por fim, o art. 217, inciso I, todos da Constituição da República.

3. Expõe os fundamentos a seguir sintetizados para sustentar a contrariedade dos preceitos impugnados ao texto constitucional:

(i) extravasamento da **competência legislativa da União em matéria de desporto**, afrontando-se o artigo 24, inciso IX e § 1º, da Constituição Federal. A competência da União para legislar sobre desporto, prevista no artigo 24, inciso IX, não seria ampla e irrestrita, pois o § 1º do mesmo artigo limitaria seu poder legiferante à emissão de *normas gerais* a respeito do assunto, sendo-lhe vedado descer a pormenores e minudências. Por conseguinte, qualquer dispositivo sobre esporte, constante de lei federal, que ultrapasse a noção de norma geral (lei de base ou de princípio), será inconstitucional, em razão de “*exorbitância ou invasão do espaço legislativo de um centro de poder por outro*” (fls. 11). E a Lei nº 10.671/03, de feição detalhista e aplicável apenas ao desporto profissional, não se amoldaria ao conceito de norma geral sobre desporto, afrontando, assim, a Constituição Federal.

(ii) desrespeito à dimensão jurídico-constitucional da **autonomia desportiva**, assegurada em seu artigo 217, inciso I. O princípio da autonomia desportiva, aplicável às associações e entidades desportivas dirigentes, no que toca a sua organização e funcionamento, impediria a existência de leis que se imiscuissem nas questões internas da administração esportiva, ostentando tal garantia plena compatibilidade com um regime democrático e não-autoritário. A forma de organização e funcionamento das entidades desportivas é assunto *interna corporis*, a respeito do qual não deve haver intromissão estatal.

O desporto profissional, originário de “*iniciativas espontâneas privadas, apartadas de qualquer ingerência pública, conta, exclusivamente, com recursos privados*” (fls. 14), cumprindo função que deveria caber ao Estado, consoante previsão constitucional (artigo 217, *caput*). Teria recebido em troca, contudo, uma legislação desportiva estatizante e intervencionista, que aumentou as responsabilidades e obrigações dos envolvidos no

ADI 2.937 / DF

desporto profissional, sem nenhuma contrapartida orçamentária.

O postulado da autonomia desportiva, que *“não se confunde com independência (em face do monopólio e da hierarquização organizacional das estruturas desportivas internacionais), nem tampouco com soberania (em razão deste conceito aplicar-se tão só às relações entre Estados e não entre entes desportivos privados de diferentes países”, não significa “impermeabilidade total ao ordenamento estatal”* (fls. 14). Seu conceito deve ser depurado, levando-se em conta a singularidade do desporto, decorrente de sua dupla especificidade (*“specificité de l’activité sportive” e “specificité des fédérations sportives”*), que se teria refletido num tratamento constitucional específico e peculiar, no Brasil. A autonomia desportiva, nesse passo, não poderia ser confundida com nem considerada análoga à autonomia universitária, tendo em vista que esta se encontraria submetida *“a diversas outras normas gerais previstas na Constituição”* – noutras palavras, a autonomia universitária *“subordina-se a outros limites previstos no próprio Texto Básico, ou seja, ‘cumprimento das normas gerais de educação nacional’ (art. 209, I) e ‘autorização e avaliação da qualidade pelo Poder Público’ (art. 209, II)”* (fls. 15). De forma diversa, a autonomia desportiva não teria nenhum condicionante ou limitação nos princípios e normas constitucionais, não havendo nenhuma restrição, explícita ou – o que seria inadmissível – implícita, a ela. Portanto, a legislação ordinária desportiva não pode derogar, e nem mesmo regulamentar (à falta da expressão *“nos termos da lei”*), o princípio da autonomia desportiva, cuja sede é constitucional, devendo-se afastar o dirigismo desportivo consubstanciado no estatuto do torcedor. A autonomia, que é garantia constitucional e cláusula pétrea, traduz-se nos direitos à auto-regulação e à auto-organização, compreendidos no direito de associação (liberdade de associação e vedação de interferência estatal no seu funcionamento, previstos no artigo 5º, XVII e XVIII), afigurando-se inconstitucional restringi-la por intermédio de legislação ordinária (fls. 22).

(iii) previsão indevida de **dupla sanção**, nos artigos 19 e 37 do estatuto do torcedor, em afronta, respectivamente, aos artigos 5º, LIV e 5º,

ADI 2.937 / DF

X, XVII, XVIII, LIV, LV, LVII, § 2º e 217, I, da Constituição da República. De um lado, prevê-se a penalidade atinente à responsabilidade solidária em caso de prejuízo a torcedor decorrente de falhas de segurança e, de outro, a destituição ou suspensão do dirigente. Entretanto, *“um só ato de infração não pode gerar uma dupla apenação, que se tornaria demasiado onerosa e desequilibrada, afrontando o princípio constitucional da proporcionalidade”* (fls. 29) previsto no artigo 5º, LIV, do texto constitucional, tanto em sua acepção negativa (vedação de excessos, arbítrio e restrições a direitos fundamentais) quanto positiva (exigência de razoabilidade nos atos do poder público).

O artigo 37 do estatuto do torcedor estabelece sanções que não são razoáveis, violando *“o postulado constitucional do devido processo legal, nada obstante, retórica e arditosamente, a ele faça menção no seu caput”* (fls. 31). Assim, as cominações legais de destituição e suspensão por seis meses, cumuladas com a previsão de afastamento cautelar compulsório dos dirigentes, são incompatíveis com a exigência constitucional de razoabilidade e proporcionalidade – cita-se como exemplo o caso de um dirigente que permita *“que um torcedor ocupe um lugar diferente do número constante no ingresso (...), ‘violação tão grave’ que pode resultar na destituição cumulativa dos dirigentes”* (fls. 33). O afastamento cautelar compulsório, ademais, ofende os princípios da ampla defesa e do contraditório (artigo 5º, LV, da CF), mostrando-se a imposição de alteração de seus estatutos para a inserção dessa penalidade ofensiva à autonomia desportiva. A imposição das sanções de destituição e suspensão, por sua vez, configura ingerência indevida em assuntos intestinos das entidades desportivas (ofensa ao art. 5º, XVII e XVIII, da CF), já que pode nem mesmo haver previsão estatutária das referidas sanções. Nenhum dos três Poderes pode interferir no funcionamento de uma associação privada, nem mesmo por meio de emenda constitucional. As penalidades previstas no estatuto do torcedor, em suma, representam uma *“universalização da incidência sancionatória, sem qualquer dosimetria, decorrente até de atos de terceiros ou fatos alheios à vontade dos dirigentes, configurando-se como um verdadeiro, arbitrário e inquisitorial ‘Código Penal do Dirigente Desportivo’, e, o*

ADI 2.937 / DF

que é pior, sem contemplar qualquer atenuante nem excludente de punibilidade” (fls. 36), conducente, até, à maculação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem dos dirigentes desportivos, ao arrepio do artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal. Demais disso, desprezam a presunção constitucional de inocência ou de não-culpabilidade, inscrita no inciso LVII do artigo 5º da CF, que não se aplica apenas a procedimentos que resultem em sentença penal condenatória por força do Pacto de São José da Costa Rica, artigo 8º, I, incorporado ao ordenamento jurídico pátrio com *status* constitucional.

O autor pleiteia, ao final, o recebimento e processamento da ação direta de inconstitucionalidade, para que seja julgada procedente, com a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos apontados (inciso I do art. 8º; incisos I e II do § 5º do art. 9º; § 4º do art. 10; trechos em destaque do *caput* e do § 1º e íntegra dos §§ 2º a 6º do art. 11; art. 12; art. 19; parágrafo único do art. 30; *caput* e §§ 1º e 2º do art. 32; incisos II e III do parágrafo único do art. 33; incisos I e II do art. 37, bem como incisos I e II do § 1º e § 3º do mesmo artigo), cuja incompatibilidade vertical com normas constitucionais entende demonstrada. Requer, subsidiariamente, a declaração de inconstitucionalidade *in totum* do Estatuto do Torcedor, caso a análise segregada dos trechos da lei impugnada possa tornar o texto remanescente assistemático.

Houve pedido de liminar *inaudita altera parte*, em razão da plausibilidade das alegações e do perigo na demora, consistente na possibilidade de que dirigentes de entidades desportivas possam “*ser vítimas de arbitrariedades, ante a possibilidade de afastamento preventivo, imediato, automático e compulsório*” (fls. 39), bem como na perspectiva de que “*referidos dispositivos já produziram prejuízos e danos irreparáveis e, se mantidos, levarão, celeremente, a organização e o funcionamento dos entes desportivos à inviabilização e ao caos*” (fls. 40). Foi determinada, pelo então Presidente Min. MAURÍCIO CORRÊA, a aplicação do artigo 12 da Lei nº 9.868/99, diante da relevância da matéria (p. 80).

A Presidência da República apresentou informações às fls. 89-101, elaboradas pela Advocacia-Geral da União, com apoio em

ADI 2.937 / DF

pronunciamento da Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte, nas quais defende a **improcedência** do pedido, argumentando, em resumo, que

a) o Estatuto do Torcedor não invadiu o direito de livre associação, não interferiu no funcionamento das associações ou na autonomia das entidades de prática desportiva quanto a sua organização, nem tampouco invadiu competência legislativa concorrente;

b) a Lei nº 10.671/03 cuida apenas do direito do torcedor, equiparado à figura do consumidor pelo artigo 42, § 3º, da Lei nº 9.615/98, que estabelece normas gerais sobre esporte. Logo, o Estatuto do Torcedor é indissociável do Código de Defesa do Consumidor, pois o organizador do evento esportivo também se equipara a fornecedor;

c) o tratamento preferencial do consumidor justifica a adoção da responsabilidade objetiva, fundada na teoria do risco do negócio, independentemente de culpa. A responsabilidade objetiva dos dirigentes e organizadores do evento está em harmonia com o artigo 927 do Código Civil;

d) o Estatuto visa a garantir que se respeitem direitos básicos do torcedor, como o direito público subjetivo e constitucionalmente assegurado à integridade física e moral e o direito à transparência na organização das competições;

e) assegurou-se aos acusados o devido processo legal, por meio do contraditório e da ampla defesa, do procedimento previsto no artigo 14, § 1º, do Estatuto do Torcedor, e também da aplicação subsidiária dos Códigos de Processo Civil ou Penal;

f) não houve invasão de competência estadual pela União, que a exerceu nos limites constitucionalmente previstos. Ainda que o Estatuto do Torcedor contemple regras sobre desportos, tem caráter genérico e se

ADI 2.937 / DF

destina a proteger direito do torcedor. E, mesmo que contemple detalhes eventuais, esse é *“o veículo que assegura o atendimento da regra geral da qual é indissociável”* (fls. 100);

g) não ocorreu ofensa à autonomia das entidades desportivas, *“que não são livres para atuar acima ou contrariamente à lei”* (fls. 100), nem ao artigo 5º da Constituição Federal.

O Congresso Nacional enviou informações, elaboradas pela Advocacia do Senado Federal, nas quais aduz que *“os dispositivos da Lei nº 10.671/2003 em nenhum momento afrontam a Constituição Federal, ao contrário, está ela a preservar bens e institutos jurídicos que são tutelados pela Lei Maior de forma rigorosa e prevalente”* (fls. 112), propondo a total **improcedência** da ação. Fundamenta seu entendimento nas razões a seguir resumidas:

a) o Estatuto do Torcedor tem por objetivos defender a vida, a segurança e a dignidade da pessoa humana (o torcedor), promover o desporto brasileiro, considerado patrimônio cultural brasileiro, de elevado interesse social;

b) a Lei nº 10.671/03 busca garantir os direitos do torcedor, na qualidade de consumidor, que *“é quem movimenta toda a indústria do esporte”*, estando a sobrevivência desta condicionada ao respeito aos direitos humanos e de consumidor do torcedor, que merece *“ter sua paixão reconhecida e valorizada, com a garantia de que as competições que aprecia e participa se constituam em eventos honestos, transparentes e equânimes”* (fls. 113). Inúmeros acidentes ocorridos em estádios, bem como manipulação de resultados de competições esportivas, levaram à edição do Estatuto do Torcedor;

c) o evento esportivo é um espetáculo no qual há relação de consumo, entre as entidades desportivas e seus dirigentes (fornecedores)

ADI 2.937 / DF

e o torcedor-consumidor, devendo-se ver a gestão do esporte profissional como atividade empresarial, submetida às disposições constitucionais sobre a ordem econômica e financeira (que inclui a proteção ao consumidor);

d) não há interferência indevida aos princípios da livre iniciativa ou da liberdade de associação, que não são fins em si mesmos e subordinam-se à legítima interferência estatal *“quando essa interferência, na medida em que busca garantir valores jurídicos fundamentais, justifica a mitigação dos princípios insculpidos respectivamente no art. 5º, inciso XVIII, e no art. 217, inciso I, ambos da Carta Magna”* (fls. 115);

e) os princípios da igualdade e isonomia exigem que se corrija, por meio da lei, o desequilíbrio decorrente da *“supremacia do poder econômico das entidades esportivas sobre os torcedores”* (fls. 115);

f) o futebol, principal esporte profissional do país, tem sido gerido à margem da lei, pois, como demonstraram as CPIs sobre o assunto, *“não parece haver regras para a atuação dos dirigentes de clubes. São contratos informais, movimentações financeiras em paraísos fiscais, propinas, administração temerária de toda sorte (...)”* (fls. 116), justificando-se a intervenção estatal para proteger o esporte, bem jurídico da sociedade, cujos efeitos e repercussão são públicos e de interesse coletivo;

g) deve o legislador, pois, conceber mecanismos que preservem o interesse coletivo nacional, tais como a publicação com antecedência dos calendários de competições esportivas, a fixação de *“sanções para coibir a inobservância dos seus dispositivos, de acordo com a natureza da infração, assim como (...) a possibilidade de adoção de medidas acautelatórias visando garantir o devido processo de apuração de infrações, a aplicação da lei e a manutenção da ordem jurídica. O devido processo legal está garantido na medida em que os indiciados estarão sujeitos à jurisdição criminal, com audiência do Ministério Público e com direito a todos os meios de defesa previstos na lei dos juizados*

ADI 2.937 / DF

especiais criminais." (fls. 119);

h) a autonomia desportiva não é absoluta, devendo-se avaliar o limite entre liberdade de organização e independência administrativa, de um lado, e o respeito ao ordenamento jurídico pátrio, de outro. Deve-se harmonizar a autonomia desportiva com a fixação de normas gerais sobre desporto, pois não se pode confundir aquela com ausência anárquica de normas. As entidades desportivas e associações *"devem respeito integral às normas previstas na legislação. (...) Ao mesmo tempo em que são livres para decidir sobre questões interna corporis de suas organizações, não estão desobrigadas do cumprimento dos demais ditames constitucionais, bem como das diretrizes estabelecidas pelas legislações civil, tributária, trabalhista, penal e previdenciária"* (fls. 122); e

i) o desporto tem natureza social, elevado interesse social e compõe o patrimônio cultural brasileiro, nos termos da Lei nº 9.615/95, integrando o campo dos direitos difusos. As atividades das entidades desportivas nacionais não envolvem apenas matéria de cunho desportivo, mas, como atividade empresarial, *"questões econômicas, comerciais, tributárias, trabalhistas, sanitárias, cíveis etc."* – assim, quando o Estado edita uma lei aplicável ao assunto, *"não necessariamente está legislando apenas sobre desporto, mas cumprindo suas atribuições constitucionais de garantir a ordem pública, os direitos fundamentais, o cumprimento da ordem jurídica vigente e, sobretudo, respeitando e fazendo respeitar os legítimos interesses da sociedade"* (fls. 125).

As entidades Avaí Futebol Clube, Ceará Sporting Club, América Futebol Clube, Santa Cruz Futebol Clube, Clube Atlético Paranaense, Associação Atlética Portuguesa de Desportos, Cruzeiro Esporte Clube, Sociedade Esportiva Palmeiras, Santos Futebol Clube, Futebol Brasil Associados, Mogi Mirim Esporte Clube, Vila Nova Futebol Clube, São Raimundo Futebol Clube, União São João Esporte Clube, Sociedade Esportiva e Recreativa Caxias do Sul, Grêmio Foot-ball Porto Alegrense,

ADI 2.937 / DF

Esporte Clube Juventude, Sport Club Internacional, Clube Atlético Mineiro, Paulista Futebol Clube Ltda. e Londrina Esporte Clube requereram sua admissão ao feito na qualidade de *amici curie*. Mas, em razão da ocorrência do fenômeno processual conhecido como **preclusão consumativa**, indeferi os pedidos.

Manifestou-se a AGU às fls. 129-130, reiterando o teor das informações prestadas pela Presidência da República fls. 89-101, no sentido da **improcedência** da ADIN.

A Procuradoria Geral da República opinou (fls. 132-140), outrossim, pela **improcedência** da ação, apresentando as seguintes ponderações, em parecer da lavra do então Vice-Procurador Geral da República, Dr. Antonio Fernando Barros e Silva de Souza:

(i) a interpretação dada pelo autor à liberdade de associação destoa da exegese do texto constitucional, que não garante, às associações, total independência ou desnecessidade de subordinação a regramentos normativos. A proibição de interferência estatal no funcionamento das associações restringe-se às intervenções arbitrárias, e esse não é o caso do Estatuto do Torcedor, que *“representa o atendimento aos anseios de inúmeros cidadãos, que na qualidade de torcedores, eram obrigados a suportar o descaso e os desmandos dos dirigentes das mais diversas associações esportivas”*. É, portanto, *“perfeita e exigível a intervenção do Poder Público, a fim de que sejam protegidos os direitos de uma camada expressiva da população que, em última análise, financia o desenvolvimento do esporte no país”* (fls. 138);

(ii) não há ofensa à autonomia das entidades de prática desportiva, quanto à sua organização e funcionamento, porque a lei impugnada não as disciplina, apenas protege o direito do torcedor. Autonomia não se confunde com independência, soberania ou total falta de compromisso com o bem-estar público – tem cunho administrativo, relativo a sua organização e funcionamento, e não pode ensejar desprezo aos interesses da coletividade. O Estatuto do Torcedor, ademais, não altera em nenhum dispositivo *“o funcionamento e a organização administrativa das entidades e*

ADI 2.937 / DF

associações desportivas, sendo fixados, na verdade, preceitos a serem obedecidos a fim de que sejam protegidos os direitos de sujeito estranho a esta estrutura interna: o torcedor” (fls. 139);

(iii) o artigo 42, § 3º, da Lei nº 9.615/98, equipara o torcedor ao consumidor, donde perfeita a consagração da responsabilidade objetiva no artigo 19, *caput*, do Estatuto do Torcedor, fundada na teoria do risco e na hipossuficiência do consumidor-torcedor; e

(iv) não se verifica invasão de competência legislativa pela União, por suposta infração ao art. 24, I, porque o Estatuto, como o CDC, “*fixa os princípios norteadores da proteção dos direitos do torcedor, estabelecendo ainda, os instrumentos que garantirão efetividade a tais princípios*” (fls. 139).

O Partido Progressista manifestou-se em outras oportunidades. Noticiou, às fls.153-193, a existência de casos de afastamento de dirigentes esportivos (da Federação de Futebol do Rio de Janeiro), bem como a divulgação dos fatos pela “grande mídia”. Juntou, às fls. 199-323, cópias de decisões que deram aplicação à Lei 10.671/03, especialmente ao artigo 37, § 3º (afastamento compulsório de dirigentes), aduzindo a existência de danos irreparáveis ao desporto. E aduziu, às fls. 338-348, que a inicial não confundiu autonomia desportiva com soberania, mas que aquela decorreu desta e não pode sofrer limitações infraconstitucionais. Também se insurge contra a aproximação entre o estatuto do torcedor e o CDC e repete argumentos já expendidos na inicial, anexando cópias de reportagens alusivas a vicissitudes do esporte profissional envolvidas, em seu entendimento, com a aplicação do estatuto.

É o relatório.

23/02/2012

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.937 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - (Relator): 1. Esclareço, desde logo, que as diversas modificações introduzidas no chamado *Estatuto de Defesa do Torcedor* pela Lei nº 12.299, de 27 de julho de 2010, em nada atingiram o teor e o alcance das normas atacadas nesta ação, cujo objeto não está, pois, prejudicado.

2. Vou-lhe ao mérito.

A ação direta proposta contra a validade constitucional do *Estatuto do Torcedor*, posto que envolva assunto de relevante impacto social e de consideráveis efeitos sobre o esporte pátrio, não me parece de difícil resolução. As informações prestadas, bem como as manifestações da AGU e da PGR, no sentido da total improcedência da ação, indicam-lhe o desfecho apropriado.

A inconsistência das alegações do requerente não é sutil, pois, em síntese, nenhuma das normas impugnadas fere o texto constitucional, o que desnuda a absoluta inaplicabilidade dos princípios que invocou.

Os argumentos todos da inicial – muitos dos quais, aliás, guardam estreita semelhança com trechos da obra “*Direito Desportivo: novos rumos*”, de Álvaro de Melo Filho, sendo as de fls. 10 a 28 nitidamente inspiradas no teor constante das páginas 93 a 120 desse livro – fundamentam, em essência, as três principais arguições da causa: (i) extravasamento da competência da União, em razão da edição de normas não-gerais; (ii) ofensa à autonomia das entidades desportivas; e (iii) lesão a diversos direitos e garantias individuais por força das sanções irrazoáveis e desproporcionais previstas no *Estatuto*.

Não tem razão.

3. O diploma questionado não deixa de ser um conjunto ordenado

ADI 2.937 / DF

de normas de caráter geral. Sua redação não só atende à boa regra legislativa, segundo a qual “*de minimis non curat lex*”, como estabelece preceitos que, por sua manifesta abstração e generalidade – em relação assim ao conteúdo, como aos destinatários – configuram bases amplas e diretrizes gerais para disciplina do desporto nacional, no que toca à defesa do torcedor.

Não vislumbro, no diploma, nenhuma norma ou tópico que desça a “*peculiaridades locais*”, como se aludiu na **ADI nº 3.098** (Rel. Min. **CARLOS VELLOSO**, DJ de 10.03.06), nem a “*especificidades*” ou “*singularidades*” estaduais ou distritais, como se tachou na **ADI nº 3.669**, (Rel. Min. **CÁRMEN LÚCIA**, DJ de 29.06.07, e *Informativo STF nº 472*). A lei não cuida de particularidades nem de minudências que pudessem estar reservadas à dita “*competência estadual concorrente não-cumulativa ou suplementar*” (**ADI nº 3.098**) do art. 24, § 2º, da Constituição da República. A União exerceu a competência estatuída no inciso IX desse artigo, sem dela desbordar, em se adstringindo a regular genericamente a matéria.

É muito evidente, por outro lado, que as normas gerais expedidas não poderiam reduzir-se, exclusivamente, a princípios gerais, sob pena de completa inocuidade prática. Tais normas não se despiram, em nenhum aspecto, da sua vocação genérica, nem correram o risco de se transformar em simples recomendações. Introduziram diretrizes, orientações e, até, regras de procedimentos, todas de cunho geral, diante da impossibilidade de se estruturar, normativamente, o subsistema jurídico-desportivo apenas mediante adoção de princípios.

Neste passo cabe observação adicional. As competições esportivas são, por natureza, eventos fortemente dependentes da observância de regras, designadamente as do jogo. Nesse sentido, o *Estatuto do Torcedor* guarda, em certas passagens, índole metanormativa, porque, visando à proteção do espectador, dita regras sobre a produção de outras regras (os regulamentos). E daí vem a óbvia necessidade da existência de regras, ao lado dos princípios, no texto normativo, que nem por isso perde o feitiço de generalidade.

Nenhum intérprete racional, por mais crédulo que seja, poderia ter

ADI 2.937 / DF

convicção sincera de que uma legislação federal sobre competições esportivas que fosse pautada apenas pelo uso de substantivos abstratos, como, por exemplo, princípios de “transparência”, “respeito ao torcedor”, “publicidade” e “segurança”, pudesse atingir um mínimo de efetividade social, sem prever certos aspectos procedimentais imanentes às relações de vida que constituem a experiência objeto da normação. Leis que não servem a nada não são, decerto, o do que necessita este país e, menos ainda, a complexa questão que envolve as relações entre dirigentes e associações desportivas.

Ainda nos dispositivos mais pormenorizados – como, *v. g.*, o art. 11, que trata das súmulas e relatórios das partidas –, existe clara preocupação com o resguardo e o cumprimento dos objetivos maiores do *Estatuto*, à luz do nexo de instrumentalidade entre regras e princípios. Além disso, o fato de aplicar-se à generalidade dos destinatários é providência fundamental nas competições de caráter nacional, cuja disciplina não poderia relegada ao alvedrio de leis estaduais fortuitas, esparsas, disformes e assistemáticas. Ao propósito, notou a Procuradoria-Geral da República :

“As afirmações no sentido de que o legislador fixou minúcias as quais somente poderiam ter sido determinadas pelos Estados e Municípios não possuem fundamento, porquanto o que se verifica, na realidade, é que o Estatuto fixa os princípios norteadores da proteção dos direitos do torcedor, estabelecendo ainda os instrumentos que garantirão efetividade a tais princípios. (...) Caso a União não estabelecesse, desde já, os meios que garantem a concretização dos princípios consagrados no diploma legal, estes poderiam permanecer no mundo da abstração, tornando o Estatuto do Torcedor um mero rol de dispositivos normativos destituídos de força cogente.”
(fls. 139)

Ademais, embora possa ter inspiração pré-jurídica em características do futebol, de certo modo o esporte mais popular e que movimenta as

ADI 2.937 / DF

maiores cifras no planeta, aplica-se o *Estatuto* às mais variadas modalidades esportivas (art. 2º), tanto do ângulo dos torcedores, quanto das entidades que as promovam, sem prejuízo das particularidades de cada qual.

Deve-se ressaltar, ao depois, que a Lei nº 10.671/03 se destina a reger ações apenas no plano do desporto profissional, circunstância que o autor parece tomar como fonte de sua suposta “não generalidade”. É a própria Constituição da República, no entanto, que impõe essa distinção, ao exigir, no art. 217, III, “o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não profissional”. O *discrímen* na regulação, portanto, é mais que legítimo, já que encontra amparo no texto mesmo da Constituição da República, sem que as normas voltadas ao só campo profissional deixem de estar, nesse âmbito de incidência, revestidas de generalidade.

4. No que tange à autonomia das entidades desportivas, ao direito de livre associação e à não-intervenção estatal, tampouco assiste razão ao requerente. Seria até desnecessário a respeito, mas faço-o por excesso de zelo, lembrar a velhíssima e aturada lição de que nenhum direito, garantia ou prerrogativa ostenta caráter absoluto. Como acentua VIEIRA DE ANDRADE, que se debruça largo sobre as três vertentes da limitação a que estão sujeitos, não “é novidade afirmar... que os direitos fundamentais não são absolutos nem ilimitados”¹.

É o que já assentou esta Corte:

“Os direitos e garantias individuais não têm caráter absoluto. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências

1 VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. *Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976*. Coimbra: Almedida. 1967, p. 213. Ver, ainda, p. 215 e segs.. Sobre certa relativização do próprio valor da dignidade humana, segundo boa parte da doutrina constitucional contemporânea, cf. SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2007. p.128-145.

ADI 2.937 / DF

derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas — e considerado o substrato ético que as informa — permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros."²

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

Penso se deva conceber o esporte como direito individual, não se me afigurando viável interpretar o *caput* do artigo 217 - que consagra o direito de cada um ao esporte - à margem e com abstração do inciso I, onde consta a autonomia das entidades desportivas. Ora, na medida em que se define e compreende como objeto de direito do cidadão, o esporte emerge aí, com nitidez, na condição de bem jurídico tutelado pelo ordenamento, em relação ao qual a autonomia das entidades é mero instrumento de concretização, que, como tal, se assujeita àquele primado normativo. A previsão do direito ao esporte é preceito fundador, em vista de cuja realização histórica se justifica a autonomia das entidades dirigentes e associações, quanto à sua organização e funcionamento.

Logo, é imprescindível ter-se em conta, na análise das cláusulas impugnadas, a legitimidade da imposição de limitações a essa autonomia

2

MS nº 23.452, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 12.05.00.

ADI 2.937 / DF

desportiva, não, como sustenta o requerente, em razão de submissão dela à “legislação infraconstitucional” (fls. 15), mas como exigência do prestígio e da garantia do direito ao desporto, constitucionalmente reconhecido (art. 217, *caput*).

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

Não me impressionam, por isso, os argumentos *ad terrorem* desfiados pelo requerente, segundo os quais muitos incidentes lamentáveis (brigas em estádios, violência, morte e “barbárie entre torcidas”) decorreriam da vigência do *Estatuto*. Esta inconcebível relação de causalidade é expressamente sugerida pelo recorrente, que releva, ao pedir urgência no julgamento do feito, “os tumultos e incertezas que as normas impugnadas vêm causando ao desporto nacional” (fls. 338). Parece, até, fazer crer que os torcedores se revoltam contra a maior transparência nas competições ou com a possibilidade de os maus dirigentes serem punidos, entrando, por consequência, a agir de maneira violenta nas praças esportivas. Trata-se de absurdo que o transcurso do tempo só avigorou.

As regras do *Estatuto* têm por objetivo, precisamente, evitar ou, pelo menos, reduzir, como tem reduzido, em frequência e intensidade, os episódios e incidentes narrados nas sucessivas petições do requerente. Sua adoção e observância estritas – ao contrário do que se aduz sob a típica falácia “*post hoc, ergo propter hoc*” – não são nem nunca foram causa de tais problemas, senão exemplo frisante de legítimo esforço para os conjurar. E é bom não esquecer que, se ainda com todas as medidas alvitradas no *Estatuto* e postas em prática, os problemas não foram de todo extintos, decerto mais caótica e preocupante seria a situação, se o diploma não estivesse em vigor.

5. De todo modo, no que concerne ao alegado desrespeito a direitos e garantias individuais, anoto que, sobre não se revestirem de caráter

ADI 2.937 / DF

absoluto, como já afirmado, não encontro sequer vestígio de ofensa aos incisos X (intimidade, honra, imagem dos dirigentes), LIV (devido processo legal), LV (contraditório e ampla defesa), LVII e § 2º (proibição de prévia consideração de culpabilidade), todos do art. 5º da Constituição da República.

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.

E a solidariedade atribuída aos dirigentes tipifica hipótese de desconsideração direta, *ope legis*, da personalidade jurídica, positivada em estratégia normativa análoga ao que, além doutras leis, o Código de Defesa do Consumidor já prevê em termos de poder conferido ao magistrado (art. 28, *caput* e § 5º), em consideração de intuitivos propósitos inibitórios e de garantia. Será ou é, deveras, medida dura, que, necessária, adequada e explicável no contexto dos riscos aos direitos do torcedor, não insulta nenhum preceito constitucional.

Não há falar, ainda, em indevida imposição de sanção dupla, desproporcional ou irrazoável, pela razão manifestíssima de que as penalidades do art. 37 são aplicáveis a hipóteses diversas, à vista da gravidade das condutas, segundo consideração do legislador. O inciso I do art. 37 prevê destituição por violação das regras dos Capítulos II (transparência na organização), IV (segurança do torcedor) e V (ingressos), enquanto o inciso II concerne aos demais dispositivos.

ADI 2.937 / DF

Por sua vez, o afastamento prévio e compulsório dos dirigentes e de outras pessoas que, de forma direta ou indireta, possam comprometer ou prejudicar a completa elucidação dos fatos, encontra sua *ratio iuris* na necessidade de assegurar resultado útil ao processo de investigação, e somente será determinado pelo Poder Judiciário, donde não constituir sanção, mas autêntica medida cautelar que, compatível com a Constituição da República, é regulada em diversas áreas do Direito.

Não há, nesse instituto, contrariedade alguma à chamada presunção constitucional de inocência. E, no particular, bem advertiu a AGU que as normas do *Estatuto*, “(...) ao indicar punições por desrespeito às regras de direito público, inafastáveis por interesses particularistas (...), guardam plena e equilibrada relação de causa e efeito, mediante apuração em devido processo legal, que ocorrerá perante o juiz de direito.” (fls. 101).

As reportagens e decisões juntadas pelo requerente, relativas ao afastamento compulsório de dirigentes, antes que apoiar, reforçam-lhe a inconsistência da argumentação, ao revelarem a aplicabilidade, a efetividade e a aceitação social das normas impugnadas, as quais guardam consonância rigorosa com a Constituição.

Por fim, ainda do ponto de vista extrajurídico, a válida legislação, além de tutelar, diretamente, o torcedor, favorece, indiretamente – até porque em nenhum dispositivo estabelece normas tendentes a alterar o funcionamento e a organização administrativa das entidades –, o aperfeiçoamento das instituições, incentivando-lhes a profissionalização e a busca da eficiência na gestão esportiva, com benefício a toda a sociedade. Pertinente, aqui, a observação do Min. Gilmar Mendes, quando, supondo o correto desempenho da função social do esporte, nos relembra:

“Em um mundo no qual se cultiva de forma intensa o conflito, o esporte propicia o desenvolvimento de princípios aplicáveis a outras áreas do comportamento humano, tais como integração social e racial (...) Quando falei da função social, pensei nessa idéia da tolerância, porque aprendemos a ganhar, mas também a perder. Isso é fundamental como regra de

ADI 2.937 / DF

civilidade, do contrário se instauraria uma selvageria, o valeduto.”³

Eventuais maus dirigentes, únicos que se não aproveitam da aplicação da lei, esses terão de sofrer as penalidades devidas, uma vez apuradas as infrações e as responsabilidades, sob o mais severo respeito aos direitos e garantias individuais (*due process of law*), como, aliás, o prevê o *Estatuto*. Não lhes é dado questionar lei que, de cunho tuitivo, suplementar ao Código de Defesa do Consumidor, reverencia todas as provisões constitucionais. A proteção trazida “*representa o atendimento aos anseios de inúmeros cidadãos, que na qualidade de torcedores, eram obrigados a suportar o descaso e os desmandos dos dirigentes das mais diversas associações e entidades desportivas*” (fls. 137). E, a título de derradeiro efeito positivo, o *Estatuto* poderá “*colocar para escanteio*” a nefasta figura do cartola, cuja definição lexical é a de “*dirigente de clube ou de qualquer entidade esportiva, visto geralmente como indivíduo que se aproveita de sua posição para obter ganhos e prestígio*” (Dicionário Houaiss).

6. Ante o exposto, **julgo improcedente** a presente esta ação direta de inconstitucionalidade.

3 *Direito Desportivo: função social dos desportos e justiça desportiva* In: MACHADO, Rubens A. et al. *Curso de direito desportivo sistêmico*. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 335-343.

23/02/2012**PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.937 DISTRITO FEDERAL****VOTO**

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, embora paixão e segurança não costumem andar de mãos dadas, compartilho da compreensão de que este Estatuto de Defesa do Torcedor visa a assegurar ao torcedor o exercício da sua paixão com segurança, o máximo da segurança possível. Isso implica, necessariamente, imputar responsabilidade aos organizadores dos eventos desportivos. Como o Código de Defesa do Consumidor, ele tem por objeto e objetivo a defesa do torcedor. É o próprio artigo 1º que estipula que o Estatuto estabelece normas de proteção e defesa do torcedor.

Fiz a leitura atenta de todos os preceitos acimados de inconstitucionais nesta ADI e compartilho do entendimento de Vossa Excelência no sentido de que, observado o objetivo da lei, não se vislumbra o vício de inconstitucionalidade. Ao contrário, entendo que tais dispositivos guardam absoluta consonância com o nosso texto fundamental e, por isso, acompanho o voto de Vossa Excelência na íntegra.

23/02/2012

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.937 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, egrégio Plenário, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados presentes.

Senhor Presidente, todas as peças que instruem o processo, oriundas das autoridades públicas, na realidade deixam entrever que o Estatuto do Torcedor, **mutatis mutandis**, é um código de defesa do torcedor, que é quem subvenciona esses espetáculos.

Confesso a Vossa Excelência que, em um primeiro momento, antes de ouvir o voto de Vossa Excelência, eu me deparei com uma certa perplexidade com o artigo 19, responsabilizando solidariamente os dirigentes. Pareceu-me que esse dispositivo não perpassaria pelo critério da razoabilidade e da proporcionalidade, haja vista essas infrações multitudinárias que ocorrem nos estádios de futebol: pode-se imaginar duas torcidas grandiosas do futebol carioca e do futebol paulista gerando danos múltiplos em inúmeras pessoas e a insuficiência patrimonial natural de um dirigente para implementar esta obrigação.

Por outro lado, Senhor Presidente, os benefícios da lei são tão relevantes, pelo que se lê até da exposição de motivos, e, ato contínuo, o ordenamento jurídico defende de maneira tão eficaz aquele que pode até ter a obrigação **ex legis** (mas não tem como cumpri-la, porque tem o bem de família, tem a insuficiência patrimonial, a pena não passa da pessoa do condenado e, quando vai aos sucessores, obedece àquele limite do que foi transmitido) e há tantos instrumentos de defesa desses dirigentes - e, como Vossa Excelência também destacou, essa responsabilidade vai ser apurada casuisticamente e já era antevista pelo próprio Código Civil antes mesmo do Código de Defesa do Consumidor -, que eles fazem com que efetivamente se mantenha a higidez da norma. Sob o ângulo formal,

ADI 2.937 / DF

entendo que esses dispositivos se encartam na competência da União para legislar sobre desporto e, de forma alguma, têm interferência na vida **interna corporis** das entidades associativas e das agremiações. Por isso, acompanho o brilhante voto de Vossa Excelência.

23/02/2012

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.937 DISTRITO FEDERAL**VOTO**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor Presidente, eu também acompanho Vossa Excelência e faço brevíssimas observações.

A primeira é que, especialmente em se tratando -- só para citar o que foi referido várias vezes nos trabalhos e, agora, na tribuna -- do futebol, que é o que mais chama atenção quando se fala no torcedor, se é verdade que, como disse Nelson Rodrigues, o Brasil é a pátria de chuteiras, o torcedor é o cidadão que usa essas chuteiras e, por isso mesmo, como tudo o que diz respeito ao cidadão e à cidadania que se exerce no espaço público, há de merecer, nos termos do artigo 17, o tratamento normativo competente.

Num primeiro momento, a alegação de que não se trataria apenas de normas gerais -- que Vossa Excelência enfatizou também no início do voto -- chama atenção porque esta não é uma matéria que tenha tido um tratamento que possa ser considerado um tratamento brasileiro do Direito, uma teoria brasileira dessas normas. Raul Machado Horta, que tanto se debruçou sobre isso, fala em normas quadro, mas trazendo um pouco de modelos estrangeiros que traçam apenas uma moldura, que seria preenchida, conforme a federação, pelos Estados.

Não é isso que se tem no Brasil. Como Vossa Excelência bem afirmou, pensamento do qual partilho inteiramente, essas normas gerais não deixam em desvalia a necessidade de normas que deem substância a isso que está posto; quer dizer, não é apenas de enunciado, nem lei é aviso só por ser norma geral, nem é uma proposta. Não me parece que tenha havido nenhuma exorbitância, ao contrário do que alegado na petição inicial e nos documentos que, depois, vieram a, mais uma vez, reiterar o quanto dito.

Quanto à liberdade de associação, que também foi objeto de muitos cuidados, tenho que não há nenhuma possibilidade de se considerar

ADI 2.937 / DF

inconstitucional, pela circunstância de que o que se veda é apenas arbítrio do legislador ou do Estado de interferir, não de ausência de normas. Por essa razão, eu também considero que a liberdade de associação, garantida pela Constituição, de nenhuma forma foi tisonada, foi maculada neste caso.

O artigo 19, que inicialmente também tinha me causado preocupação, posteriormente mostrou, a meu ver, num estudo mais detalhado, que não interfere realmente em nada, nem agride nenhum dispositivo constitucional. A explicação de Vossa Excelência agora enriquece, pois que os precedentes que nós já temos na própria legislação autorizam, e isso será devidamente verificado.

Não vejo nenhuma exorbitância no que se refere ao artigo 18, que foi também tido como um dos agredidos, ou seja, que a autonomia dos Estados estaria comprometida pela circunstância de que a União teria ido além daquilo que lhe é garantido. Vejo nessa legislação um resguardo dos torcedores. Vossa Excelência diz que ela não mandou “pra escanteio”, eu ainda sou do tempo em que se falava em *corner* e que se falava “retrato”, não “foto”. Então, acho que realmente essa legislação não manda “pra escanteio” -- para usar o que Vossa Excelência disse -- nenhum dos princípios ou normas constitucionais, razão pela qual tenho a ação como improcedente, tal como Vossa Excelência, acompanhando, portanto, a conclusão do brilhante voto de Vossa Excelência.

É como voto, Presidente.

* * * * *

23/02/2012

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.937 DISTRITO FEDERAL**V O T O**

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Senhor Presidente, também acho que Vossa Excelência fez excelente um voto que me lembra aquela imagem de alguém que consegue bater o escanteio e cabecear ao mesmo tempo.

Vossa Excelência fez um imbricamento, um enlace da matéria desporto com outros bens jurídicos, com outras matérias constitucionais também de primeira grandeza. De fato, as práticas desportivas se colocam numa linha de intersecção com a economia, a cultura brasileira, o exercício de profissões e a defesa do consumidor, conforme Vossa Excelência bem retratou numa análise mais abrangente, numa macroanálise - e tudo de lastro constitucional.

Vossa Excelência lembra muito bem que o mais popular dos esportes, em todo o planeta, é o futebol. Pelo refinamento artístico em que consiste o futebol, sobretudo aqui no Brasil - outros dizem que não mais aqui, no Brasil, com preponderância, a partir do exemplo do Barcelona, na Espanha, que, sem dúvida, é o time de futebol melhor do mundo, hoje -, é o esporte mais popular por características interessantes de envolvimento emocional, que toca às raias da paixão. Daí a Ministra Rosa Weber dizer com muita propriedade: o exercício da paixão do torcedor com segurança, debaixo de segurança.

E segurança é outro setor constitucional lembrado por Vossa Excelência porque, de fato, essas práticas esportivas, a partir do futebol - hoje do vôlei, que coloca tão bem o Brasil no cenário internacional -, significam a concentração de multidões em determinados espaços físicos, sob um clima de acirramento de ânimos, de revelação de impulsos emocionais que, realmente, tocam os debruns do apaixonamento, da paixão. Aí entra o item da segurança, da saúde, da incolumidade física de cada torcedor.

ADI 2.937 / DF

O futebol, por exemplo, no Brasil é a profissão de milhares e milhares de pessoas, entre jogadores, organizadores, técnicos, massagistas, roupeiros, assistentes técnicos, médicos. Há toda uma estrutura econômica em torno de certas práticas desportivas, e a figura do consumidor não pode deixar de ser considerada, como Vossa Excelência muito bem lembrou.

Podemos colocar no enfoque dessas práticas desportivas a dicotomia fornecedor do espetáculo público/consumidor. Quando a Constituição fala de competência concorrente legislativa e estabelece esse condomínio legislativo para legislar sobre determinados bens jurídicos, em alguns deles a legislação se fará no sentido protetivo; a Constituição usa o substantivo "proteção". É o que faz essa lei: protege o torcedor-consumidor sem prejuízo, também disse Vossa Excelência, da autonomia das entidades esportivas, que são verdadeiras associações, protegidas, portanto, pelo artigo 5º da Constituição, porque a autonomia imposta, preservada ou garantida pela Constituição é quanto à organização e ao funcionamento dessas instituições. Não é autonomia para ditar as regras do jogo, não é autonomia para dotar essas instituições de um poder normativo, de um poder regulamentar sobre práticas esportivas, absolutamente.

Depois, subjaz ao regramento constitucional um outro tipo de autonomia que a lei reforça. É uma autonomia implícita. É aquela que se traduz na proibição de o Estado aparelhar ideologicamente as entidades para alcançar objetivos político-ideológicos, objetivos que não sejam propriamente do esporte.

Então, a lei impede esse apoderamento, essa apropriação das instituições e das organização esportivas para fins ideológicos do Estado ou de eventuais dirigentes do Estado.

Enfim, Senhor Presidente, eu teria muita coisa ainda para dizer sobre esse tema do desporto, mas terminaria como Vossa Excelência começou: é dever do Estado fomentar práticas esportivas, formais e não formais, como direito de cada um de nós, como direito de cada assistente, como direito de cada torcedor. E esse enfoque jurídico subjetivo, investindo os

ADI 2.937 / DF

torcedores numa situação jurídica ativa, Vossa Excelência colocou muito bem como tratado por maneira constitucionalmente irretocável pela lei agora posta em xeque.

Cumprimento Vossa Excelência pelo acerto, pela judiciosidade do seu voto e também julgo improcedente a ADI.

23/02/2012

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.937 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Presidente, eu também vou me manifestar no sentido da improcedência da ação. Vossa Excelência já demonstrou bem que, ao tratar do desporto, no artigo 217, o próprio texto constitucional estabelece claramente um dever geral de proteção no sentido de "*ser dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um*".

E aí diz:

"(...) observados:

I - a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento;

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

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

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

Ao exigir que o Estado atue aqui, obviamente a Constituição não supôs uma ausência de atuação do Estado, muito menos uma ausência de disciplina normativa. Por outro lado, se houvesse qualquer dúvida – e dúvida não há em relação a isso –, o próprio texto constitucional define as competências das entidades:

"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....
IX - educação, cultura, ensino e desporto;"

A base para legislação está claramente aqui fixada quanto à competência concorrente.

ADI 2.937 / DF

Todos nós sabemos que decorre desse próprio modelo do artigo 24 a ideia de que a competência da União para legislar sobre essas chamadas normas gerais, como esclarece o § 1º, não exclui a competência suplementar dos Estados. Daí, então, vem a questão – que já foi colocada de forma magnífica no voto de Vossa Excelência e, depois, considerada nas outras observações aqui trazidas pelos demais Ministros –, na qual, muitas vezes, a imposição de uma regulação, de uma disciplina universal decorre da necessidade de um tratamento uniforme. Se há exatamente uma imposição desse tipo, é na seara que envolve essa prestação de serviço/espetáculo e da necessidade de que haja a definição de responsabilidade de forma geral, de forma global.

Não seria admissível que nós tivéssemos, num campeonato nacional, por exemplo, disciplinas diversas sobre a temática relativa ao chamado Direito do Consumidor, utente, expectador, e as responsabilidades dos eventuais apresentadores, prestadores. Isso exige uma disciplina uniforme.

Tanto isso é verdade que, fora mesmo do contexto legislativo, também as próprias regras – essa é uma área, inclusive, muito interessante – têm sido objeto de uma série de elucubrações por parte de importantes teóricos do Direito: a área do desporto e a sua autonomia. O notável Gunther Teubner, por exemplo, fala que aqui é um campo em que a autopoiese se realiza de maneira muito forte, muito evidente, citando como exemplo o poder da FIFA; quer dizer, consegue conglomerar um número elevado de países, federações que a compõem, muito mais até do que a ONU, estabelece regras mais ou menos uniformes e tem um poder coativo enorme. Vejam as dificuldades das discussões que nós estamos a assistir quanto à chamada Lei Geral da Copa, que, na verdade, é quase que uma disciplina mais ou menos universal, aqueles modelos que se estabelecem mundo afora, uma condição, um tipo de acordo, de *agreement*, que se faz com uma organização – e realmente não seria reconhecida como organização internacional, mas, talvez, uma das mais internacionais das organizações.

No plano interno, é interessante verificar que essa organização

ADI 2.937 / DF

também se faz de maneira efetiva, tanto é que repudia-nos a ideia – e o próprio texto constitucional valida isso – de uma certa intervenção do Estado em algumas searas da atividade desportiva, na medida em que o texto clama alguma intervenção, mas, ao mesmo tempo, também limita. Por exemplo, diz no § 1º do artigo 217 que:

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

O Ministro Ayres Britto gosta de fazer esse tipo de análise. Salvo engano, talvez seja o único ponto no texto constitucional em que expressamente se faz uma ressalva àquela disposição quanto à proteção judicial de caráter universal. É um exemplo típico para, realmente, destacar a autonomia. E nós, de qualquer forma, incorporamos um pouco esse sentimento, tanto é que consideramos como um jogo não muito *fair* o recurso à Justiça para essas questões de anulação das punições dos tribunais desportivos. Veja também a eficácia das decisões, que muito rapidamente já se aplicam às suspensões, sem que haja muita discussão. É um setor que realmente chama atenção por todas as suas singularidades.

Exatamente por isso, tendo em vista a repercussão que esse tema desperta em todos nós, especialmente no Brasil, por causa da nossa sensibilidade para a questão do desporto – inicialmente para o futebol, mas, hoje, já ampliado para outras áreas –, é que é importante mostrar, como Vossa Excelência mostrou no seu voto, a necessidade de uma disciplina minimamente uniforme e igualitária. Também aqui eu não vejo sentido – embora também já tenha feito coro às manifestações, em outro momento, de que é preciso valorizar a autonomia dos entes federados. Acho que há quase que uma imposição de uma disciplina normativa uniformizada para que nós não tenhamos dissensos nesse campo.

Como o Ministro Fux – e Vossa Excelência também já havia destacado –, tive um pouco de dúvida em relação à questão da responsabilidade solidária. Parece-me até que é uma opção técnica inevitável. A AGU e o Ministério Público chamam a atenção para o

ADI 2.937 / DF

modelo preexistente do Código do Consumidor, que trabalha com a ideia de responsabilidade solidária, talvez até estimulando uma atitude de prevenção. E veja que no esporte internacional essa é mais ou menos a regra, tanto é que se cancelam jogos. Quer dizer, pune-se, às vezes, o país; pune-se um determinado clube, de forma geral, por ali terem-se verificado atos de vandalismo – como ocorria, por exemplo, no futebol europeu, no futebol inglês –; pune-se o local, o estádio. Ele deixa de ser palco, por exemplo, de atividades esportivas internacionais.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Aqui no Brasil já se faz isso também, interditando estádios.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Há uma interdição ao próprio estádio. Ele deixa de ser parte ou palco dessas atividades. Veja, portanto, que é uma tentativa de estimular não a sanção, mas um atitude de prevenção, para que todos os dirigentes e todas as pessoas envolvidas nesse espetáculo, que é complexíssimo, possam tomar as medidas adequadas para desestimular essas práticas.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - E em prol da credibilidade do próprio esporte, ou do desporto como um todo, o Estado adota essas medidas.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Assim, também, toda a discussão e a responsabilização dos clubes pelas chamadas "torcidas organizadas", porque elas é que acabam, muitas vezes, causando esse tipo de dano generalizado. Quer dizer, é um estímulo para essa responsabilidade. Portanto, é uma técnica que o legislador quis utilizar para obter, talvez, não o resultado responsabilização, pois o que não se quer aqui é que ocorram essas tragédias, mas para que haja uma atitude ativa no que concerne à prevenção.

Com essas brevíssimas considerações, também voto no sentido da improcedência, destacando este aspecto que é realmente singular: a busca dessa autonomia e a disciplina que o texto constitucional, acredito que de forma muito feliz, conferiu à matéria nesse contexto de esporte.

Para encerrar, Presidente, eu lembrava que, numa das muitas conversas que tive com o professor Peter Rabele, eu – adepto do futebol, e

ADI 2.937 / DF

ele, sem compreender qualquer coisa ligada ao futebol – dizia que existe uma identidade constitucional brasileira. Ele, um pouco em tom de brincadeira, dizia: “É, entre outras coisas, talvez, no futebol. O futebol compõe essa *alma mater* do sistema constitucional brasileiro”. De alguma forma, podemos perceber isso numa série de manifestações. A Ministra Cármen Lúcia já falou nessa ideia da pátria de chuteira – algo com um *quid* de identidade nacional, no que diz respeito a essa questão ligada ao desporto, muito especialmente ao futebol.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Essa questão da identidade de certas práticas, atividades ou artes que são portadoras de referência à própria identidade do país, está regrada pela Constituição no art. 216. Lembrou bem o ministro Peluso que o futebol é identificado com o nosso País. Ele porta consigo uma referência de perfeita identificação com a nação brasileira.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Eu acho que é um fenômeno político-social. O futebol, no Brasil, é um fenômeno político-social, não é apenas um dado da cultura da sociedade.

O SENHOR MINISTRO AYRES BRITTO - Por isso que Vossa Excelência citou, magnificamente, a metáfora de Nelson Rodrigues: A pátria de chuteiras.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, eu acompanho o voto de Vossa Excelência, com essas brevíssimas considerações.

23/02/2012

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.937 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Senhor Presidente, **também entendo** que as normas impugnadas **revestem-se** de plena legitimidade constitucional, **quer** analisadas sob a égide da cláusula que estabelece a discriminação constitucional de competências normativas no âmbito do Estado Federal, **quer** examinadas sob a perspectiva do princípio básico da liberdade de associação, **quer, ainda,** discutidas em face do postulado da autonomia das associações desportivas.

Observo que o tema **pertinente à autonomia das entidades desportivas** já foi por mim examinado, nesta Suprema Corte, **quando** do julgamento plenário da ADI 3.045/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **que resultou** consubstanciado, *no ponto*, em acórdão assim ementado:

“A QUESTÃO DA AUTONOMIA DOS ENTES DE DIREITO PRIVADO, INCLUSIVE DAS ENTIDADES DESPORTIVAS, E O PODER DE REGULAÇÃO NORMATIVA DO ESTADO - O POSTULADO CONSTITUCIONAL DA LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO - A EVOLUÇÃO DESSA LIBERDADE DE AÇÃO COLETIVA NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO - AS MÚLTIPLAS DIMENSÕES DA LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO (...).”

As razões que *então* expus **aplicam-se, por inteiro,** ao litígio constitucional ora em exame, **notadamente** no ponto em que reconheço a **plena** legitimidade jurídica de o Congresso Nacional **exercer** a competência normativa **que lhe foi atribuída pelo próprio** legislador constituinte, que admitiu a possibilidade de o Estado formular, **em sede legislativa,** os lineamentos básicos e os parâmetros **conformadores** do exercício da liberdade de associação.

ADI 2.937 / DF

Em uma palavra: o maior grau de autonomia concedido aos entes associativos, *de um lado*, e o princípio da liberdade de associação, *de outro*, **não** privam **nem** destituem o Estado do exercício do seu poder de conformação legislativa.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Ministro Celso de Mello, se Vossa Excelência me permite?

Eu só acho que há uma confusão muito corrente que apareceu quando da discussão da chamada Lei Pelé, a qual dizia não poder haver disciplina sobre a organização dos clubes, porque eles eram instituições de caráter social e que não poderiam ser balizados pela legislação. Mas, veja, o próprio texto constitucional, quando assegura a liberdade de associação, já formula a possibilidade de disciplina legislativa ao dizer, no artigo 5º, XVII:

"XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;"

E depois diz, no inciso XVIII, do mesmo artigo:

"XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;"

Mas o texto constitucional não impede que o legislador estabeleça as bases estatutárias das associações, tanto é que é tradição a disciplina no próprio Código Civil.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: O próprio Código Civil estabelece regulação normativa **que subordina e rege** o processo de institucionalização das entidades de direito privado.

A cláusula constitucional de autonomia não pode ser invocada para excluir as organizações desportivas da necessária observância das regras positivadas em diplomas legislativos, **como** se tais agremiações

ADI 2.937 / DF

desportivas fossem entidades marginais, infensas e imunes à ação normativa do Estado.

Por tais razões, Senhor Presidente, **além daquelas já por mim expostas no julgamento** da ADI 3.045/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, acompanho, *integralmente*, o magnífico voto de Vossa Excelência, **para julgar improcedente** a presente ação direta.

É o meu voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.937

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CEZAR PELUSO

REQTE.(S) : PARTIDO PROGRESSISTA - PP

ADV.(A/S) : WLADIMIR SÉRGIO REALE

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, Ministro Cezar Peluso (Presidente), julgou improcedente a ação direta. Ausentes o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, representando o Tribunal em visita oficial à Suprema Corte do Japão e, neste julgamento, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Falaram, pelo requerente, o Dr. Wladimir Sérgio Reale e, pela Advocacia-Geral da União, o Ministro Luís Inácio Lucena Adams, Advogado-Geral da União. Plenário, 23.02.2012.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux e Rosa Weber.

Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

p/ Luiz Tomimatsu
Secretário