

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de julgamento de referendo de decisão cautelar deferida em Ação Direta proposta pelo PC do B em face do art. 4º, § 2º, da Lei 9.615/1998 (Lei Pelé) e dos arts. 26, 27, 28 e 142, §§ 1º e 2º, da Lei 14.597/2023 (Lei Geral do Esporte).

O primeiro desses dispositivos afirma que *“a organização desportiva do País, fundada na liberdade de associação, integra o patrimônio cultural brasileiro e é considerada de elevado interesse social”*, e expressa descreve o efeito previsto no art. 5º, I e III, da LC 75/1993, qual seja, a atuação do Ministério Público como defensor de bens e interesses sociais e culturais.

Eis o teor impugnado:

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.

Os demais dispositivos impugnados, constantes da Lei Geral do Esporte, regulamentam o princípio da autonomia das entidades desportivas (arts. 26 a 28) e da proteção às relações de consumo no âmbito de eventos desportivos (art. 142).

O pano de fundo da questão constitucional apresentada pelo Requerente em torno desses dispositivos envolve a atuação do Ministério Público, em juízo, por meio da propositura de ações civis públicas, em favor da proteção dos direitos do consumidor no âmbito de eventos desportivos, nas mais variadas modalidades.

Em todo o país, seriam recorrentemente celebrados Termos de Ajustamento de Conduta entre o Ministério Público e entidades desportivas no curso de ações civis públicas ajuizadas com fundamento na proteção do desporto e dos direitos do consumidor. Essa prática seria questionada por decisões judiciais que apontam a ilegitimidade do

Ministério Público para atuação nessas hipóteses

Na ótica do Requerente, essas decisões constituiriam uma intervenção indevida do Poder Judiciário em questões *interna corporis* das entidades esportivas, bem como violariam a investidura constitucional do Ministério Público como órgão de proteção de direitos difusos e transindividuais, inclusive direitos culturais e consumeristas (art. 129, II, III e IX c/c art. 5º, XXXIII, todos da Constituição Federal).

Como exemplo desse tipo de intervenção indevida, o Requerente indica caso concreto envolvendo o futebol profissional brasileiro, atinente a controvérsia entre o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e a Confederação Brasileira de Futebol, CBF.

As circunstâncias desse caso, em vista de suas repercussões e por envolver a discussão da questão constitucional ora suscitada, foram realçadas pelo Ministro Relator como demonstrativo da presença do requisito do perigo da demora, para concessão de providência cautelar.

Na origem, o MPRJ ajuizou Ação Civil Pública contra a CBF, em razão da realização de Assembleia (em 23/3/2017) para reforma do estatuto daquela entidade, para a qual, segundo o Ministério Público, em decorrência do art. 22-A da Lei Pelé e do art. 59 do CC, deveriam ser convocados à participação todas as agremiações das Séries A e B do Campeonato Brasileiro. E requereu a destituição de todos os dirigentes e a convocação de nova Assembleia, observado o colégio eleitoral previsto nos arts. 22, § 2º, e 22-A da Lei Pelé, dispositivos que transcrevo a seguir:

Art. 22. Os processos eleitorais assegurarão:

(...)

§ 2º Nas entidades nacionais de administração do desporto, o colégio eleitoral será integrado, no mínimo, pelos representantes das agremiações participantes da primeira e segunda divisões do campeonato de âmbito nacional. (Incluído pela Lei 13.155/2015)

Art. 22-A. Os votos para deliberação em assembleia e nos demais conselhos das entidades de administração do desporto serão valorados na forma do § 2º do art. 22 desta Lei. (Incluído pela Lei 13.155/2015)

A referida ACP recebeu sentença de parcial procedência, pela qual foi determinada a anulação das alterações nas regras eleitorais promovidas pela Assembleia de 23/3/2017, bem como a convocação de nova Assembleia com a participação dos clubes, em conformidade com os

arts. 22, § 2º, e 22-A da Lei Pelé, além das 27 federações.

Em 28/2/2022, o MP e a CBF celebraram TAC, pelo qual ficou estabelecido: (a) A CBF se comprometeu a realizar nova Assembleia Geral Administrativa, com convocação das 27 Federações e 20 clubes da série A, para votação de alteração estatutária atinente à *“definição de pesos diversos entre as Federações e clubes”*, requisitos de elegibilidade das candidaturas, inclusão dos times da série B, com definição do *“respectivo peso de voto”*; (b) a CBF também se comprometeu com a realização de nova assembleia para eleição e preenchimento dos cargos de Presidente e Vice-Presidente, já com a observância das novas regras; (c) até o decurso desses procedimentos, manteve-se os dirigentes da entidade em seus respectivos cargos *“até que se consagrem os novos eleitos, o que deverá ocorrer no prazo máximo de até 30 dias a contar da assembleia, evitando-se vacância, descontinuidade e seríssimos problemas administrativos para a entidade”*, com poderes limitados ao necessário *“à manutenção e funcionamento da Entidade e das competições por organizadas, sendo vedado atos que extrapolem este objetivo (...)”*.

A celebração do referido TAC viabilizou, portanto, a continuidade da atual direção da CBF, e, dessa forma, a continuidade de suas atividades associativas, sob o compromisso de alteração das regras eleitorais da entidade. Posteriormente, veio o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro a declarar a nulidade desse acordo, com fundamento na ilegitimidade do Ministério Público para a sua celebração.

É esse entendimento que, em última análise, motiva o Requerente à propositura da presente Ação Direta, na qual postula a atribuição de interpretação conforme aos dispositivos impugnados, de modo a (petição inicial, eDoc. 1, p. 28-29) *“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”*.

Em vista da alegada possibilidade de a Federação Internacional de Futebol, FIFA, aplicar sanções em face da CBF em razão dessa interferência, com comprometimento da participação da Seleção Brasileira de futebol nos Jogos Olímpicos, o Requerente postulou a concessão de medida cautelar, que veio a ser concedida pelo Ministro Relator, para *“determinar a suspensão da eficácia das decisões judiciais que porventura tenham afirmado a ilegitimidade do Ministério Público em causas referentes às*

entidades desportivas e à prática do desporto no País”, alcançando expressamente a decisão do TJRJ em relação ao TAC do MPRJ e CBF (decisão monocrática de 4/1/2024, eDoc. 96, ID:c433fd2d).

O Advogado-Geral da União (eDoc. 103), manifestou-se nos autos aduzindo que *“embora a autonomia conferida às entidades desportivas pelo artigo 217 da Constituição possa ter seus limites escrutinados pela jurisdição, à luz das normas de direito público que delimitam os interesses sociais considerados indisponíveis na organização desportiva (dentre eles a observância de parâmetros de gestão democrática), elas compelem a atuação dos órgãos de controle a privilegiar técnicas de decisão consensuais e a estimular ‘a construção de soluções pautadas pela mínima intervenção estatal’”*.

O Procurador-Geral da República opinou favoravelmente ao pleito, afirmando que *“o relevo do direito social envolvido (direito ao esporte e direito do torcedor-consumidor), qualifica a função social das entidades desportivas profissionais e de seus órgãos dirigentes como autêntico direito difuso e coletivo, de caráter transindividual, que legitima realização de TAC pelo Ministério Público como instrumento extrajudicial de resolução de conflitos, nos termos do art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/1985, acrescido pelo art. 113 da Lei n. 8.078/1990”* (eDoc. 85, p. 13, e eDoc. 106)

A CBF (eDoc. 89), manifestou-se contrariamente à medida pleiteada pelo Requerente, aduzindo se tratar de medida com *“objetivo concreto dissimulado”*, qual seja, a atribuição de efeito suspensivo a recurso interposto contra decisão do Tribunal local. E questionou a legitimidade do Ministério Público para a impugnação da Assembleia da entidade de 23/3/2017, bem como para a celebração do TAC,

Pela manifestação de 9/4/2024 (eDoc. 119), a CBF, sempre enfatizando a autonomia das entidades desportivas consagrada constitucionalmente, reconheceu *“a autonomia do Ministério Público para celebrar Termos de Ajustamento de Conduta é elemento integral e decorrência lógica de sua autonomia funcional e administrativa”* e que *“não há nada no direito brasileiro que impeça, a priori, a celebração de um negócio jurídico processual entre Ministérios Públicos e associações esportivas”*.

Requereram o ingresso como *amicus curiae* a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, CONAMP (eDoc. 40), a própria Confederação Brasileira de Futebol, CBF (eDoc. 114), o Clube Atlético Mineiro (eDoc. 131) e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (eDoc. 138).

A decisão cautelar do Ministro GILMAR MENDES (eDoc. 96) veio a referendo perante esse Plenário, julgamento iniciado na sessão de

3/10/2024, com a leitura de relatório e realização de sustentações orais, e apresentação de voto pelo Min. Relator, com proposta de conversão em julgamento definitivo de mérito, e juízo de PROCEDÊNCIA da Ação Direta, para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 4º, § 2º, da Lei 9.615/1998, art. 26, caput e §§ 1º e 2º, art. 27, art. 28 e art. 142, caput e §§ 1º e 2º, da Lei 14.597/2023, no sentido de:

(i) excluir qualquer interpretação que pressuponha, *a priori*, a ilegitimidade do Ministério Público para, no exercício de suas funções institucionais, atuar em assuntos referentes às entidades desportivas e à prática do desporto no país, quando entender existente eventual ofensa a direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, bem como quando entender necessário à proteção do patrimônio público, social e cultural brasileiro, cabendo ao Poder Judiciário o posterior controle jurisdicional dessa atuação e das condições da ação de cada caso concreto, consideradas as suas particularidades; e

(ii) estabelecer a inadmissibilidade de atuação estatal no que diz respeito às questões meramente *interna corporis*, em particular em relação àquelas vinculadas à autonormação e ao autogoverno, ressalvando-se a possibilidade de atuação estatal nas hipóteses em que as disposições normativas e as práticas íntimas contrariarem a Constituição Federal e a legislação pertinente, bem como nas situações nas quais referida atuação se baseie em investigações de ilícitos penais e administrativos vinculados à própria entidade desportiva

O Ministro Relator também votou para, confirmando a medida cautelar, determinar aos Tribunais e órgãos judiciários cujas decisões foram cautelarmente suspensas que promovam “o juízo de retratação considerando, no momento de reapreciação da causa, a legitimidade, *primo ictu oculi*, do Ministério Público para intervir em assuntos referentes às entidades desportivas e à prática do desporto no país, sempre que verificada eventual ofensa a direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, bem como quando necessário à proteção do patrimônio público, social e cultural brasileiro”.

Após, pediu vista o Ministro FLÁVIO DINO, que devolveu o caso para continuidade de julgamento em ambiente virtual (SV de 6 a 14/6/2025), com voto-vista acompanhando o Ministro Relator.

Nessa ocasião, pedi vista do caso para melhor exame da matéria.

É o relatório.

De início, cumprimento os advogados e advogadas que realizaram sustentações orais perante a CORTE: Dr. Paulo Machado Guimarães, que realizou sustentação oral pelo Requerente, na sessão anterior, e os demais advogados que sustentaram nesta tarde: a Dra. Gabrielle Tatith Pereira, pelo Senado Federal, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga, pela CONAMP, o Dr. Floriano Azevedo Marques, pela CBF, e o Dr. Matheus Pimenta de Freitas Cardoso, pelo Clube Atlético Mineiro.

Em caráter preliminar, CONHEÇO INTEGRALMENTE da presente Ação Direta, uma vez que foi proposta por partido político com representação no Congresso Nacional (art. 103, VIII), em face de legislação federal, por meio de petição fundamentada, com indicação do objeto, pedidos e especificações, pelo que entendo presentes todos os requisitos constitucionais e legais para o seu processamento.

Portanto, CONHEÇO da presente Ação Direta.

Quanto ao objeto do presente julgamento, observo que trata da legitimidade da atuação do Ministério Público na proteção de bens e interesses sociais, em especial o direito social ao desporto e a proteção ao consumidor, em confronto com a autonomia das entidades desportivas (art. 217, I, CF).

Sobre esse tema, especialmente no que diz respeito aos limites da autonomia desportiva, tive a oportunidade de atuar como Relator perante essa CORTE no julgamento da ADI 5450 (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18/12/2019), na qual apreciada a constitucionalidade de vários dispositivos da Lei 13.155/2015, que instituía o Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro, PROFUT, no qual estabelecidos novos padrões de gestão financeira e democrática das entidades desportivas, então questionados como atentatórios à autonomia desportiva.

Nessa ocasião, salientei que texto constitucional consagrou o dever do Estado de fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito social de todos os brasileiros, e determinou ao Poder Público a obrigatoriedade de incentivar o lazer, como forma de promoção social, enunciando ainda os preceitos básicos do desporto nacional, quais sejam:

- (a) a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto à sua organização e a seu funcionamento;

- (b) a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;
- (c) o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não profissional;
- (d) a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

A autonomia, enquanto preceito constitucional, 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 (PINTO FERREIRA. *Comentários à constituição brasileira*. 7. Vol. Saraiva, 1995, p. 180 e ss.); mas, obviamente, não as isenta da observância 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).

Naturalmente, eventuais restrições à autonomia desportiva, em especial no que puder afetar seus processos internos de deliberação, devem apresentar razoabilidade e proporcionalidade, porque poderão resultar em restrições de importantes direitos constitucionalmente assegurados e no desrespeito à finalidade estatal de promoção e auxílio na área do desporto, conforme definido pela Constituição em seu art. 217.

O direito ao desporto, como bem destacado por CANOTILHO e VITAL MOREIRA, aponta para a ideia de desenvolvimento integral das pessoas e apresenta efetiva interdependência com diversos direitos fundamentais, tais como saúde, educação, lazer (*Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3. ed. Coimbra Editora, 1993. p. 380), devendo a legislação, portanto, ter por finalidade a edição de critérios de organização que possibilitem aos clubes *exercitar esse direito* (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989-1995. v. 4. p. 88).

Ainda sobre a autonomia das entidades desportivas, afirmada pelo texto constitucional como sinal de repúdio a práticas do regime militar – quando prevalecia a tutela e ingerência do Poder Político na atividade desportiva – deve-se reconhecer o espaço de liberdade conferido a esses entes, bem como o interesse público e social no seu adequado desenvolvimento, em vista, sobretudo, da alta visibilidade e apelo dos temas ligados ao esporte junto à população, especialmente em relação às modalidades mais populares, como o futebol, basquete, voleibol, etc.

Todavia, a conformação constitucional do tema, situando-o no âmbito da autonomia privada das entidades desportivas, não exclui a possibilidade de incidência de normas de direito público destinadas a conciliar e proteger interesses fundamentais, como aqueles relacionados à infância e juventude, à proteção do consumidor, à probidade da gestão de recursos públicos, etc.

O novo marco constitucional não elimina a necessidade de conciliação entre esfera pública e entidades desportivas, entre modernização e profissionalização da prática desportiva, de um lado, e universalização do desporto, como ferramenta de inclusão social, de outro. Ou seja, a autonomia convive com a possibilidade de intervenção do Poder Público no fenômeno desportivo. Nesse sentido

O alcance do conceito de autonomia desportiva tem ensejado importantes discussões de natureza jurídica. Por um lado, a faculdade que tem as associações de se organizarem juridicamente, de criarem um direito próprio, é considerada como direito inalienável por diversos autores. Outras análises, no entanto, entendem que a autonomia desportiva não pode-se traduzir em liberdade absoluta, incondicional.

À luz desses posicionamentos, resulta evidente que a questão da autonomia envolve o limite entre a liberdade de organização assegurada pela Carta Magna às entidades desportivas e o respeito ao ordenamento jurídico pátrio em geral. É certo que a Constituição Federal assegura, no art. 5º, XVII, plena liberdade de associação para fins lícitos e confere expressamente às entidades desportivas dirigentes e associações autonomia quanto à sua organização e funcionamento.

A inviolabilidade de tal liberdade, entretanto, parece vir sendo equivocadamente interpretada, como se, em nome da independência administrativa, tudo fosse permitido fazer, empreender, ou, o que é mais grave, desrespeitar. Com efeito, conforme restou demonstrado à sociedade no transcorrer dos trabalhos da CPI do Futebol do Senado da República, o desatrelamento do Estado não significou a edificação de uma estrutura moderna para o desporto brasileiro.

Ao contrário, independentes da tutela estatal, as entidades de administração e de prática desportiva, especialmente as de futebol, foram, no outro extremo, “privatizadas” como se feudos fossem por representantes da oligarquia que, há anos,

vem governando os destinos do desporto no País.

(SAIBRO, Ana Luiza Fleck. A questão da autonomia das entidades desportivas e a obrigação jurídica do Estado em relação ao desporto. Revista de Informação Legislativa, a. 38, n. 253. 2002)

A mesma autora destaca o conceito que PINTO FERREIRA enuncia para a autonomia das entidades desportivas: *“A autonomia é a capacidade de agir dentro de círculo predeterminado no texto constitucional. Ela significa a capacidade ou poder de gerir os próprios negócios dentro do círculo prefixado pela lei maior que é a Constituição”* (FERREIRA, Pinto. Autonomia das entidades desportivas. Revista da Faculdade de Direito de Caruaru, ano XXIX, n. 20, Caruaru, 1992, p. 472)

A prática do futebol constitui exemplo dessa tensão entre interesse público e privado, seja pelas expressivas audiências televisivas e recursos financeiros que mobiliza, seja pelo fato de constituir um elemento significativo da cultura nacional. Com relevância semelhante, os demais esportes olímpicos, tanto em termos de prática amadora quanto de captação de recursos para promoção e participação de competições nacionais e internacionais. Mencione-se todo o esforço governamental e legislativo empreendido para a realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, no Rio de Janeiro.

Válido lembrar também das várias ocasiões em que fatos ligados ao futebol justificaram a instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito no Congresso Nacional, para a averiguação desses mesmos fatos e para o debate sobre regulamentação do esporte e atividades profissionais e econômicas a ele ligadas. Nesse sentido, as CPIs que trataram da “Máfia do Futebol”, “Máfia do Apito”, a atualmente em curso, no âmbito do Senado Federal, sobre a manipulação de resultados e sua relação com sites de apostas. E até mesmo uma CPI instaurada para apurar o desempenho da Seleção Brasileira de futebol na Copa do Mundo de 1998 (CPI da CBF/Nike).

Em paralelo a esse interesse midiático pelo esporte, houve por parte do legislador renovados esforços em aprimorar o marco legal das atividades desportivas no país, entre os quais podem ser mencionados a Lei Pelé, o Estatuto do Torcedor (Lei 10.671/2003), a já citada Lei do PROFUT (Lei 13.155/2015), a Lei 14.193/2021, que institui a Sociedade Anônima do Futebol (Lei das SAFs) e, mais recentemente, a Lei Geral do Esporte – Lei 14.597/2023 – que constitui uma abordagem mais

abrangente da prática desportiva, reafirmando a sua natureza de direito social fundamental (art. 3º) e os princípios da autonomia, democratização, descentralização, educação, gestão democrática, identidade nacional, inclusão, liberdade, saúde e segurança (art. 2º), entre outros princípios.

O entendimento consolidado da CORTE, a respeito da autonomia desportiva, assenta que não se trata de *soberania* ou *independência*, nem se coloca acima do poder de regramento pela legislação competente. Nesse sentido, o julgamento da ADI 3045 (Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 10/8/2005, DJe de 31/5/2007), ação em que se buscou a atribuição de interpretação conforme ao art. 59, *caput* e parágrafo único, do Código Civil, para excluir as entidades desportivas da abrangência desse dispositivo, que dispõe sobre a organização interna de associações.

A CORTE, seguindo essa mesma linha de entendimento, declarou a constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei 10.671/2003, Estatuto do Torcedor, arguidos em contraste com o art. 217, I, da CF (ADI 2.937, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 23/2/2012, DJe de 28/5/2012).

A redação primitiva do Estatuto do Torcedor já continha inúmeras regulamentações favoráveis à autonomia das entidades desportivas, como vedações a alterações nos regulamentos de competições (art. 9º, § 5º), a observância de critérios técnicos para habilitação de entidades em competições (art. 10), procedimentos idôneos para a formalização e entrega de súmulas e relatórios de partidas (art. 11), escolha dos árbitros (art. 32), responsabilidade objetiva de dirigentes por prejuízos causados a torcedores por falhas de segurança nos estádios (art. 19), e até mesmo a suspensão e destituição de dirigentes (art. 37).

Naquela oportunidade, concluiu a CORTE que se tratava de “*normas de caráter geral, que impõem limitações válidas à autonomia relativa das entidades de desporto, sem lesionar direitos e garantias individuais*”.

Tanto no julgamento das ADIs 3045 e 2937, quanto no mais recente julgamento da ADI 5450, colocava-se em debate a constitucionalidade de normas que regulavam as atividades dos clubes de futebol profissional e entidades desportivas, em vista da promoção de boas práticas de gestão, da transparência e do saneamento da situação fiscal e financeira dessas entidades, bem como da proteção ao consumidor dos bens e serviços relacionados ao esporte.

A Lei 13.155/2015, Lei do PROFUT, objeto do julgamento da ADI

5450, facultava o parcelamento e pagamento de débitos fiscais dessas entidades perante a União, além de obrigações relativas ao FGTS.

Ou seja, conferiu tratamento fiscal mais benéfico para as entidades aderentes ao PROFUT, por meio da concessão de favores fiscais (parcelamento e redução de débitos).

O fundamento para esse tratamento legal, como reconhecido no mencionado precedente da CORTE, cingia-se à constatação de que a prática do futebol profissional, além de estar associada a uma especial proteção conferida pela Constituição (desporto, lazer e cultura), cumpria, e ainda cumpre, uma inegável função social junto a amplo segmento da sociedade brasileira, por sua expressão econômica, mas sobretudo pelo papel que exerce na identidade e cultura do povo brasileiro.

Esse é o fundamento constitucional para a edição de lei que promove a melhoria do padrão de gestão do futebol profissional, o que impõe reconhecer não se tratar de atividade estritamente privada, mas de interesse público e social, objeto de especial tutela no texto constitucional.

A CORTE rechaçou, assim, a tese de que a edição de lei com esse objetivo pudesse ser tida como intervenção arbitrária na autonomia das entidades desportivas.

Já naquela ocasião, questionava-se com alegações semelhantes os arts. 24, 25, 26 e 27 da Lei 13.155/2015, que tratavam do tema da gestão irregular ou temerária – definida como *“aqueles que revelem desvio de finalidade na direção da entidade ou que gerem risco excessivo e irresponsável para seu patrimônio”* (art. 25) –, com a correlativa previsão de sanções judiciais e administrativas aos dirigentes.

O ideal de gestão transparente e democrática do futebol já constava da Lei 9.615/1998 (Lei Pelé), ao instituir o Sistema Nacional do Desporto (aspecto mantido pela atual Lei Geral do Esporte, em nível principiológico), e foi enriquecido pela alteração nela promovida pela Lei 13.155/2015, nas disposições dos arts. 22, § 2º, e 22-A, já transcritos, que estabelecem um diretriz legal para os processos decisórios de entidades desportivas, no sentido da ampla participação de agremiações de todo o território nacional em assembleias deliberativas de entidades com esse nível de abrangência.

Esse propósito em nada é afetada pela superveniência da Lei Geral do Esporte, que densificou o princípio da autonomia desportiva somando à enunciação do texto constitucional a indicação de domínios da vida desportiva expressamente protegidos da ingerência de terceiros, como se

depreende dos arts. 26 ao 28, que constituem o objeto da presente Ação Direta e já foram anteriormente transcritos.

A nova lei, portanto, endossou a gestão democrática como vetor de interpretação da autonomia desportiva, a exemplo do que fizera a Lei 13.155/2015, e como fundamento válido para a regulamentação da vida associativa de entidades desportivas.

As Leis 13.756/2018 e 14.073/2020 já haviam introduzido regras específicas sobre o processo eleitoral, tais como a definição do colégio eleitoral, a formação de comissão eleitoral apartada da diretoria, a fiscalização por delegados das chapas concorrentes, etc.

E outras hipóteses e situações também justificam o controle de autoridades e instâncias administrativas, ou mesmo judiciais, tais como (a) averiguação de ilícitos relacionados ao Estatuto do Torcedor (Lei 10.671/2003, agora absorvido pela Lei Geral do Esporte), (b) aplicação da legislação anticorrupção (Lei 12.846/2013, além de disposições específicas da Lei Geral do Esporte sobre a integridade no ambiente desportivo); (c) legislação trabalhista e tributária.

De fato, a autonomia desportiva jamais foi entendida pela jurisprudência da CORTE como obstáculo à incidência de leis que, sob reserva de razoabilidade e proporcionalidade, regulam a atividade desportiva. A liberdade das entidades desportivas, como qualquer autonomia privada, convive com a necessidade de observância de normas que lhe ordenam o conteúdo e limites de atuação.

A profissionalização e internacionalização do desporto, de forma convergente, também exigem que o exercício dessa liberdade seja aderente a boas práticas e padrões internacionais de integridade, como salienta Mariana Rosignoli (*Compliance e as Entidades Desportivas Brasileiras. Revista de Direito Desportivo*, n. 35, fev./mar. 2017), a respeito da necessidade de conformidade legal (*compliance*) no âmbito da governança das entidades desportivas:

A corrupção no âmbito desportivo tem tomado conta do noticiário mundial- fraudes em eleições, doping, apostas ilegais e manipulação de resultados, entre outros, têm sido temas recorrentes. Diante de todos os escândalos, muitas entidades desportivas têm sido afetadas, causando muitas vezes danos irreparáveis não só às suas reputações, mas também ao seus negócios/atividades.

Os escândalos internacionais, os novos padrões adotados pelas organizações desportivas internacionais, bem como a maior visibilidade do tema compliance no Brasil após a promulgação da Lei Anticorrupção e a demanda por mais ética e comportamentos conformes levaram o tema ao esporte brasileiro e às entidades desportivas nacionais.

A demanda do mercado esportivo por condutas conformes e éticas, assim como o alto valor da reputação de uma entidade desportiva, tem levado a uma preocupação cada vez maior em adotar uma boa governança, tendo como chave para tal a criação de programas de compliance.

Nesse novo cenário, o compliance se torna essencial às organizações desportivas em geral, para que se mantenham ativas na nova conjuntura ética e mantenham vivos os negócios do mercado esportivo.

Além do interesse social no pleno desenvolvimento do desporto, como prática cultural geradora de renda e emprego, deve ser frisado o investimento público direto no fomento dessas atividades, principalmente com fundamento na Lei de Incentivo ao Esporte, Lei 11.438/2006, que permite a destinação de recursos gerados por renúncias fiscais ao financiamento de projetos desportivos. Isso apenas no âmbito federal, devendo-se considerar ainda as iniciativas estaduais, como a Lei de Incentivo ao Esporte do Estado de São Paulo - Decreto 55.636/2010, que regulamenta o art. 16 da Lei Estadual 13.918/2009, autorizando a concessão de créditos de ICMS para o financiamento de projetos desportivos credenciados.

Assim, sem prejuízo do espaço constitucionalmente reservado de autonomia, há o poder-dever do Estado de impor normas de conformidade às entidades desportivas e de exercer instrumentos eficientes de controle, como destaca a doutrina especializada, inclusive com propostas de criação de instâncias mais apropriadas de fiscalização:

Há muitas dificuldades e desafios para a adoção de boas práticas de governança nas entidades de prática desportiva, mas o desenvolvimento do desporto como negócio, o desenvolvimento econômico, cultural e social do Brasil e os benefícios advindos desse investimento apontam que esse caminho deve ser trilhado por quem pensa na sustentabilidade da sua organização.

Mas o fato é que, mesmo considerando avanços na

governança das entidades, isso ainda não seria suficiente para fiscalizar e controlar eficazmente essas organizações que recebem verba pública, direta ou indiretamente.

Por isso, é necessário que a Administração Pública crie mecanismos eficazes de controle externo. Isso se dá porque não há nenhuma lei que regule ou preveja controle ou fiscalização externa das associações, como são as entidades de prática e administração do desporto. Por conta disso, há quem proponha a criação de uma agência reguladora específica para o desporto, o que é perfeitamente viável.

Seja via agência reguladora, ou seja através de qualquer outro órgão, certo é que essa regulação é medida urgente que precisa ser implementada. (Ivan Rocha, Controle Interno e Externo das Entidades Desportivas que recebem Investimento Público. Revista Controle – Doutrina e Artigos. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. V. 10, n. 1, 2012, p. 301-3014)

Assim, o cumprimento de normas legais voltadas à transparência da gestão de entidades desportivas, bem como o caráter democrático e inclusivo de seus processos internos, constitui fundamento válido para a intervenção do Poder Público, ao menos em caráter excepcional e fragmentário, na extensão em que a legislação de regência o permitir.

Caso se admita solução diversa, o resultado prático seria tornar as entidades desportivas em esferas imunes à proteção constitucional de direitos sociais fundamentais, como o são o direito ao lazer, ao desporto, à proteção do consumidor e à participação isonômica e igualitária (sob o ponto de vista da regra do art. 22, § 2º, e 22-A da Lei Pelé, com a redação da Lei 13.155/2015). Isso seria contrário à Jurisprudência da CORTE, que prestigia, também no âmbito do desporto, a eficácia horizontal e irradiante dos direitos fundamentais.

De fato, a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL consolidou-se no sentido de que *“as violações a direitos fundamentais não ocorrem somente no âmbito das relações entre o cidadão e o Estado, mas igualmente nas relações travadas entre pessoas físicas e jurídicas de direito privado. Assim, os direitos fundamentais assegurados pela Constituição vinculam diretamente não apenas os poderes públicos, estando direcionados também à proteção dos particulares em face dos poderes privados”*. (RE 201.819, Relator para o acórdão o Ministro GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe. 27.10.2006).

A concepção da aplicabilidade horizontal das normas instituidoras

dos direitos fundamentais nas relações privadas impõe a análise destas à luz do princípio da dignidade da pessoa humana e, no caso da relação agremiações esportivas e respectivas federações e confederações, também à luz do direito ao desporto, considerando que o pertencimento a essas entidades é fator decisivo para o acesso a utilidades que viabilizam a própria existência das agremiações, como a participação em competições e financiamento.

Disso resulta que o interesse das entidades desportivas não é um interesse estritamente privado, ainda que disponham de autonomia nos termos e limites que a Constituição e a legislação lhe atribuem.

O desporto, como ressaltado nos precedentes mencionados, constitui interesse social e patrimônio cultural do povo brasileiro, o que permite a aplicação dos instrumentos que a Constituição estabeleceu como salvaguarda desse tipo de interesse, entre os quais a atuação legítima do Ministério Público, tema do presente julgamento.

Se a caracterização do desporto como direito social fundamental não fosse suficiente para justificar a atuação do Ministério Público a partir do perfil que a Constituição de 1988 lhe atribuiu, ou ainda se a proteção dos interesses dos consumidores também não o justificasse, fato é que o art. 4º, § 2º, da Lei Pelé, com a redação conferida pela Lei 10.672/2003, expressamente prevê a atuação do Ministério Público por meio da propositura de ações civis públicas, situando a *“organização desportiva do País”* no *“patrimônio cultural brasileiro”*, considerando-o de *“elevado interesse social”* e, com expressa remissão ao art. 5º, I e III, da LC 75/1993, considerando-o, assim, como objeto das atribuições institucionais do Ministério Público.

Inúmeros precedentes da CORTE assentam a legitimidade do Ministério Público para a propositura de ações civis públicas em relação a temas diversos. Nesse sentido: RE 409356, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2018 (defesa do patrimônio público); RE 605533, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 15/8/2018 (fornecimento de medicamentos); RE 576155, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/8/2010 (acordos em matéria fiscal); ARE 694294 RG, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/4/2013 (defesa dos contribuintes); RE 631111, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 7/8/2014 (interesses de beneficiários do seguro DPVAT); RE 643978, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 9/10/2019 (direitos sociais relacionados ao FGTS).

Como já me pronunciei, em diversos desses julgamentos, assim como em sede doutrinária (*Direito Constitucional*, 40^o. ed., São Paulo: Atlas, 2024, Capítulo 10, item 5), a Constituição de 1988 atribuiu ao Ministério Público contornos institucionais de amplo e único espectro, intensificando o seu regime de garantias e atribuições. Como já anotei em sede doutrinária, o legislador constituinte transformou o Ministério Público em verdadeiro defensor da sociedade e da cidadania, seja na esfera penal, mediante a titularidade exclusiva da ação penal pública, quanto na esfera cível, por meio do inquérito civil e da ação civil pública.

A atribuições cíveis não se limitam à tutela do patrimônio público estatal, embora seja essa uma das suas mais marcantes incumbências, como se denota na proteção à moralidade administrativa e na fiscalização dos demais Poderes. As atribuições do Ministério Público são enumeradas pela Constituição em rol exemplificativo, delineado por vetores normativos abertos, tais como “*interesse social*” (art. 127, caput), da “*relevância pública*” (art. 129, II), do “*patrimônio social*” e de “*outros interesses difusos e coletivos*” (art. 129, III).

O legislador infraconstitucional, regulamentando as atribuições funcionais do Ministério Público, e tratando das hipóteses de cabimento da Ação Civil Pública, seguiu a mesma linha, tratando dessas competências de forma exemplificativa, relacionando a atuação do órgão a quaisquer situações que envolvam interesse social de relevância transcendente ao interesse concreto de indivíduos ou segmentos econômicos específicos.

Nesse sentido, as previsões constantes do art. 1^o da Lei 7.347/1985, conferindo legitimidade ao Ministério Público para a propositura de ações civis públicas para a proteção do consumidor (inciso II), de interesses difusos ou coletivos (inciso I) e do patrimônio público e social (inciso VIII). Na mesma direção, o art. 25, IV, “a”, da Lei 8.625/1993 (LONMP), atribui ao Ministério Público a promoção de inquérito civil e ação civil pública “*para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos*”.

Por tudo isso, não me parece possível excluir da órbita de atribuições do Ministério Público a possibilidade de ajuizamento de Ação Civil Pública que objetiva a proteção dos consumidores dos serviços e produtos desportivos, assim como o controle externo das entidades

desportivas no que diz respeito à observância da legislação que rege suas atividades e processos internos, uma vez que o papel de *defensor da sociedade e da cidadania* compreende precisamente a atuação em prol de garantias fundamentais.

Portanto, considerando a existência de controvérsias sobre o exercício dessas atribuições, mostra-se necessário conferir interpretação conforme aos dispositivos impugnados na presente Ação Direta, para assentar que o Ministério Público tem legitimidade para a propositura de medidas judiciais visando a exigir a conformidade de entidades desportivas à legislação nacional, possibilidade que não é interdita pelo princípio da autonomia das entidades desportivas (art. 217, I, CF).

Em vista do exposto, ACOMPANHO INTEGRALMENTE o Ministro Relator para, convertendo o presente julgamento em análise definitiva do mérito da Ação Direta, julgá-la PARCIALMENTE PROCEDENTE, nos termos do voto de Sua Excelência.

É o voto.