

PLENÁRIO**CERTIDÃO DE JULGAMENTO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.450**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

REQTE.(S) : PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE - PHS

REQTE.(S) : SINDICATO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE FUTEBOL

PROFISSIONAL E SUAS ENTIDADES ESTADUAIS DE ADMINISTRAÇÃO E LIGAS

ADV.(A/S) : GUSTAVO BINENBOJM (0083152/RJ) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE FUTEBOL - CBF

ADV.(A/S) : GUSTAVO BINENBOJM (0083152/RJ)

CERTIFICO que o **PLENÁRIO**, ao apreciar o processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, referendou a medida cautelar, converteu o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito e julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 40 da Lei 13.155/2015, na parte em que altera o art. 10, §§ 1º, 3º e 5º da Lei 10.671/2003, mantendo-se a vigência e eficácia de todos os demais dispositivos impugnados, em face de sua compatibilidade com o texto constitucional, nos termos do voto do Relator. Não participaram, justificadamente, deste julgamento, os Ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski, que votaram em assentada anterior. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 18.12.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
5.450 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	:PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE - PHS
REQTE.(S)	:SINDICATO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE FUTEBOL PROFISSIONAL E SUAS ENTIDADES ESTADUAIS DE ADMINISTRAÇÃO E LIGAS
ADV.(A/S)	:GUSTAVO BINENBOJM E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	:PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	:CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Humanista da Solidariedade PHS e pelo Sindicato Nacional das Associações de Futebol Profissional e suas Entidades Estaduais de Administração e Ligas, em face dos arts. 5º, II, IV, e V, e parágrafo único; 19, III; 24; 25; 26; 27; 38; e 40, todos da Lei 13.155/2015, a qual estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol.

Tais dispositivos apresentam o seguinte teor:

Art. 5º A entidade de administração do desporto ou liga que organizar competição profissional de futebol deverá:

[...]

II - garantir a representação da categoria de atletas no âmbito dos órgãos e conselhos técnicos incumbidos da aprovação de regulamentos das competições;

[...]

IV - estabelecer em seu estatuto ou contrato social:

a) mandato de até quatro anos para seu presidente ou dirigente máximo e demais cargos eletivos, permitida uma

ADI 5450 MC / DF

única recondução; e

b) a representação da categoria de atletas no âmbito dos órgãos e conselhos técnicos incumbidos da aprovação de regulamentos das competições;

V - prever, em seu regulamento geral de competições, no mínimo, as seguintes sanções para o descumprimento das condições previstas nos incisos I a X do caput do art. 4º desta Lei:

a) advertência; e

b) proibição de registro de contrato especial de trabalho desportivo, para os fins do disposto no § 5º do art. 28 da Lei no 9.615, de 24 de março de 1998

Parágrafo único. A aplicação das penalidades de que tratam as alíneas *a* e *b* do inciso V do caput deste artigo não tem natureza desportiva ou disciplinar e prescinde de decisão prévia da Justiça Desportiva.

[...]

Art. 19. Fica criada, no âmbito do Ministério do Esporte, a Autoridade Pública de Governança do Futebol - APFUT, sem aumento de despesa, com as seguintes competências:

[...]

III - requisitar informações e documentos às entidades desportivas profissionais; e

[...]

Art. 24. Os dirigentes das entidades desportivas profissionais de futebol, independentemente da forma jurídica adotada, têm seus bens particulares sujeitos ao disposto no art. 50 da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil.

§ 1º Para os fins do disposto nesta Lei, dirigente é todo aquele que exerça, de fato ou de direito, poder de decisão na gestão da entidade, inclusive seus administradores.

§ 2º Os dirigentes de entidades desportivas profissionais respondem solidária e ilimitadamente pelos atos ilícitos praticados e pelos atos de gestão irregular ou temerária ou contrários ao previsto no contrato social ou estatuto.

§ 3º O dirigente que, tendo conhecimento do não

ADI 5450 MC / DF

cumprimento dos deveres estatutários ou contratuais por seu predecessor ou pelo administrador competente, deixar de comunicar o fato ao órgão estatutário competente será responsabilizado solidariamente.

Art. 25. Consideram-se atos de gestão irregular ou temerária praticados pelo dirigente aqueles que revelem desvio de finalidade na direção da entidade ou que gerem risco excessivo e irresponsável para seu patrimônio, tais como:

I - aplicar créditos ou bens sociais em proveito próprio ou de terceiros;

II - obter, para si ou para outrem, vantagem a que não faz jus e de que resulte ou possa resultar prejuízo para a entidade desportiva profissional;

III - celebrar contrato com empresa da qual o dirigente, seu cônjuge ou companheiro, ou parentes, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, sejam sócios ou administradores, exceto no caso de contratos de patrocínio ou doação em benefício da entidade desportiva;

IV - receber qualquer pagamento, doação ou outra forma de repasse de recursos oriundos de terceiros que, no prazo de até um ano, antes ou depois do repasse, tenham celebrado contrato com a entidade desportiva profissional;

V - antecipar ou comprometer receitas referentes a períodos posteriores ao término da gestão ou do mandato, salvo:

a) o percentual de até 30% (trinta por cento) das receitas referentes ao primeiro ano do mandato subsequente; ou

b) em substituição a passivos onerosos, desde que implique redução do nível de endividamento;

VI - formar déficit ou prejuízo anual acima de 20% (vinte por cento) da receita bruta apurada no ano anterior;

VII - atuar com inércia administrativa na tomada de providências que assegurem a diminuição dos défices fiscal e trabalhista determinados no art. 4º desta Lei; e

VIII - não divulgar de forma transparente informações de gestão aos associados e torcedores.

ADI 5450 MC / DF

§ 1º Em qualquer hipótese, o dirigente não será responsabilizado caso:

I - não tenha agido com culpa grave ou dolo; ou

II - comprove que agiu de boa-fé e que as medidas realizadas visavam a evitar prejuízo maior à entidade.

§ 2º Para os fins do disposto no inciso IV do caput deste artigo, também será considerado ato de gestão irregular ou temerária o recebimento de qualquer pagamento, doação ou outra forma de repasse de recursos por:

I - cônjuge ou companheiro do dirigente;

II - parentes do dirigente, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau; e

III - empresa ou sociedade civil da qual o dirigente, seu cônjuge ou companheiro ou parentes, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, sejam sócios ou administradores.

§ 3º Para os fins do disposto no inciso VI do caput deste artigo, não serão considerados atos de gestão irregular ou temerária o aumento de endividamento decorrente de despesas relativas ao planejamento e à execução de obras de infraestrutura, tais como estádios e centros de treinamento, bem como a aquisição de terceiros dos direitos que envolvam a propriedade plena de estádios e centros de treinamento:

I - desde que haja previsão e comprovação de elevação de receitas capazes de arcar com o custo do investimento; e

II - desde que estruturados na forma de financiamento-projeto, por meio de sociedade de propósito específico, constituindo um investimento de capital economicamente separável das contas da entidade.

Art. 26. Os dirigentes que praticarem atos de gestão irregular ou temerária poderão ser responsabilizados por meio de mecanismos de controle social internos da entidade, sem prejuízo da adoção das providências necessárias à apuração das eventuais responsabilidades civil e penal.

§ 1º Na ausência de disposição específica, caberá à assembleia geral da entidade deliberar sobre a instauração de

ADI 5450 MC / DF

procedimentos de apuração de responsabilidade.

§ 2º A assembleia geral poderá ser convocada por 15% (quinze por cento) dos associados com direito a voto para deliberar sobre a instauração de procedimento de apuração de responsabilidade dos dirigentes, caso, após três meses da ciência do ato tido como de gestão irregular ou temerária:

I - não tenha sido instaurado o referido procedimento; ou

II - não tenha sido convocada assembleia geral para deliberar sobre os procedimentos internos de apuração da responsabilidade.

§ 3º Caso constatada a responsabilidade, o dirigente será considerado inelegível por dez anos para cargos eletivos em qualquer entidade desportiva profissional.

Art. 27. Compete à entidade desportiva profissional, mediante prévia deliberação da assembleia geral, adotar medida judicial cabível contra os dirigentes para ressarcimento dos prejuízos causados ao seu patrimônio.

§ 1º Os dirigentes contra os quais deva ser proposta medida judicial ficarão impedidos e deverão ser substituídos na mesma assembleia.

§ 2º O impedimento previsto no § 1º deste artigo será suspenso caso a medida judicial não tenha sido proposta após três meses da deliberação da assembleia geral.

[...]

Art. 38. A Lei n. 9.615, de 24 de março de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 3º [...]

IV - desporto de formação, caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição.

§ 1º [...]

§ 2º O (VETADO). (NR)

Art. 6º [...]

ADI 5450 MC / DF

VI - 10% (dez por cento) do montante arrecadado por loteria instantânea exclusiva com tema de marcas, emblemas, hinos, símbolos, escudos e similares relativos às entidades de prática desportiva da modalidade futebol, implementada em meio físico ou virtual, sujeita a autorização federal;

VII - (VETADO);

[...] (NR)

Art. 14. [...]

§ 1º Aplica-se aos comitês e às entidades referidas no caput o disposto no inciso II do art. 217 da Constituição Federal, desde que seus estatutos ou contratos sociais estejam plenamente de acordo com as disposições constitucionais e legais aplicáveis.

[...] (NR)

Art. 16. As entidades de prática desportiva e as entidades de administração do desporto, bem como as ligas de que trata o art. 20, são pessoas jurídicas de direito privado, com organização e funcionamento autônomo, e terão as competências definidas em seus estatutos ou contratos sociais.

§ 1º As entidades nacionais de administração do desporto poderão filiar, nos termos de seus estatutos ou contratos sociais, entidades regionais de administração e entidades de prática desportiva.

[...]

§ 3º É facultada a filiação direta de atletas nos termos previstos nos estatutos ou contratos sociais das respectivas entidades de administração do desporto. (NR)

Art. 18-A. [...]

§ 1º [...]

II - na alínea g do inciso VII do **caput** deste artigo, no que se refere à eleição para os cargos de direção da entidade; e

[...] (NR)

Art. 22. [...]

§ 1º [...]

§ 2º Nas entidades nacionais de administração do desporto, o colégio eleitoral será integrado, no mínimo, pelos

ADI 5450 MC / DF

representantes das agremiações participantes da primeira e segunda divisões do campeonato de âmbito nacional. (NR)

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.

"Art. 23. Os estatutos ou contratos sociais das entidades de administração do desporto, elaborados de conformidade com esta Lei, deverão obrigatoriamente regulamentar, no mínimo:

[...]

II - inelegibilidade, por dez anos, de seus dirigentes para desempenho de cargos e funções eletivas ou de livre nomeação de:

[...]

III - a garantia de representação, com direito a voto, da categoria de atletas e entidades de prática esportiva das respectivas modalidades, no âmbito dos órgãos e conselhos técnicos incumbidos da aprovação de regulamentos das competições.

§ 1º Independentemente de previsão estatutária, é obrigatório o afastamento preventivo e imediato dos dirigentes, eleitos ou nomeados, caso incorram em qualquer das hipóteses do inciso II do caput deste artigo, assegurados o processo regular e a ampla defesa para a destituição.

§ 2º Os representantes dos atletas de que trata o inciso III do caput deste artigo deverão ser escolhidos pelo voto destes, em eleição direta, organizada pela entidade de administração do desporto, em conjunto com as entidades que os representem, observando-se, quanto ao processo eleitoral, o disposto no art. 22 desta Lei. (NR)

Art. 27. [...]

§ 2º A entidade a que se refere este artigo não poderá utilizar seus bens patrimoniais, desportivos ou sociais para integralizar sua parcela de capital ou oferecê-los como garantia, salvo com a concordância da maioria absoluta da assembleia geral dos associados ou sócios e na conformidade do respectivo estatuto ou contrato social.

ADI 5450 MC / DF

[...] (NR)

Art. 27-D. (VETADO).

Art. 28. [...]

§ 3º (VETADO).

[...] (NR)

"Art. 31. A entidade de prática desportiva empregadora que estiver com pagamento de salário ou de contrato de direito de imagem de atleta profissional em atraso, no todo ou em parte, por período igual ou superior a três meses, terá o contrato especial de trabalho desportivo daquele atleta rescindido, ficando o atleta livre para transferir-se para qualquer outra entidade de prática desportiva de mesma modalidade, nacional ou internacional, e exigir a cláusula compensatória desportiva e os haveres devidos.

[...]

§ 5º O atleta com contrato especial de trabalho desportivo rescindido na forma do caput fica autorizado a transferir-se para outra entidade de prática desportiva, inclusive da mesma divisão, independentemente do número de partidas das quais tenha participado na competição, bem como a disputar a competição que estiver em andamento por ocasião da rescisão contratual. (NR)

Art. 42. [...]

§ 1º-A. (VETADO).

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica à exibição de flagrantes de espetáculo ou evento desportivo para fins exclusivamente jornalísticos, desportivos ou educativos ou para a captação de apostas legalmente autorizadas, respeitadas as seguintes condições:

[...] (NR)

Art. 56. [...]

IX - (VETADO).

[...]

§ 3º Os recursos a que se refere o inciso VI deste artigo serão exclusiva e integralmente aplicados em programas e projetos de fomento, desenvolvimento e manutenção do

ADI 5450 MC / DF

desporto, de formação de recursos humanos, de preparação técnica, manutenção e locomoção de atletas, bem como sua participação em eventos desportivos, inclusive a contratação do seguro previsto no inciso II do art. 82-B desta Lei.

[...]

§ 10. (VETADO).

§ 11. (VETADO).

§ 12. (VETADO).

§ 13. (VETADO).

§ 14. (VETADO).

§ 15. (VETADO).

§ 16. (VETADO). (NR)

Art. 56-D. (VETADO).

Art. 82-B. São obrigadas a contratar seguro de vida e de acidentes pessoais, vinculado à atividade desportiva, com o objetivo de cobrir os riscos a que os atletas estão sujeitos:

I - as entidades de prática desportiva que mantenham equipes de treinamento de atletas não profissionais de modalidades olímpicas ou paraolímpicas, para os atletas não profissionais a ela vinculados;

II - as entidades de administração do desporto nacionais, no caso de:

a) competições ou partidas internacionais em que atletas não profissionais de modalidades olímpicas ou paraolímpicas estejam representando selecionado nacional;

b) competições nacionais de modalidades olímpicas ou paraolímpicas, para os atletas não profissionais não vinculados a nenhuma entidade de prática desportiva.

§ 1º A importância segurada deve garantir ao atleta não profissional, ou ao beneficiário por ele indicado no contrato de seguro, o direito a indenização mínima correspondente a doze vezes o valor do salário mínimo vigente ou a doze vezes o valor de contrato de imagem ou de patrocínio referentes a sua atividade desportiva, o que for maior.

§ 2º A entidade de prática desportiva é responsável pelas despesas médico-hospitalares e de medicamentos necessários

ADI 5450 MC / DF

ao restabelecimento do atleta enquanto a seguradora não fizer o pagamento da indenização a que se refere o § 1º deste artigo.

§ 3º As despesas com o seguro estabelecido no inciso II do caput deste artigo serão custeadas com os recursos previstos no inciso VI do art. 56 desta Lei.

Art. 87-A. [...]

Parágrafo Único. Quando houver, por parte do atleta, a cessão de direitos ao uso de sua imagem para a entidade de prática desportiva detentora do contrato especial de trabalho desportivo, o valor correspondente ao uso da imagem não poderá ultrapassar 40% (quarenta por cento) da remuneração total paga ao atleta, composta pela soma do salário e dos valores pagos pelo direito ao uso da imagem. (NR)

[...]

Art. 40. A Lei n. 10.671, de 15 de maio de 2003, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 10. [...]

§ 1º Para os fins do disposto neste artigo, considera-se critério técnico a habilitação de entidade de prática desportiva em razão de:

I - colocação obtida em competição anterior; e

II - cumprimento dos seguintes requisitos:

a) regularidade fiscal, atestada por meio de apresentação de Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União CND;

b) apresentação de certificado de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; e

c) comprovação de pagamento dos vencimentos acertados em contratos de trabalho e dos contratos de imagem dos atletas.

[...]

§ 3º Em campeonatos ou torneios regulares com mais de uma divisão, serão observados o princípio do acesso e do descenso e as seguintes determinações, sem prejuízo da perda de pontos, na forma do regulamento:

I - a entidade de prática desportiva que não cumprir todos os requisitos estabelecidos no inciso II do § 1º deste artigo

ADI 5450 MC / DF

participará da divisão imediatamente inferior à que se encontra classificada;

II - a vaga desocupada pela entidade de prática desportiva rebaixada nos termos do inciso I deste parágrafo será ocupada por entidade de prática desportiva participante da divisão que receberá a entidade rebaixada nos termos do inciso I deste parágrafo, obedecida a ordem de classificação do campeonato do ano anterior e desde que cumpridos os requisitos exigidos no inciso II do § 1º deste artigo.

[...]

§ 5º A comprovação da regularidade fiscal de que trata a alínea a do inciso II do § 1º deste artigo poderá ser feita mediante a apresentação de Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União - CPEND.

§ 6º (VETADO).

§ 7º (VETADO).

§ 8º (VETADO). (NR)

Art. 32. É direito do torcedor que os árbitros de cada partida sejam escolhidos mediante sorteio, dentre aqueles previamente selecionados, ou audiência pública transmitida ao vivo pela rede mundial de computadores, sob pena de nulidade.

§ 1º O sorteio ou audiência pública serão realizados no mínimo quarenta e oito horas antes de cada rodada, em local e data previamente definidos.

[...] (NR)

Art. 37. [...]

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, no âmbito de suas competências, multas em razão do descumprimento do disposto nesta Lei, observado o valor mínimo de R\$ 100,00 (cem reais) e o valor máximo de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais).

[...] (NR)

Art. 41-C. Solicitar ou aceitar, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem patrimonial ou não

ADI 5450 MC / DF

patrimonial para qualquer ato ou omissão destinado a alterar ou falsear o resultado de competição esportiva ou evento a ela associado:

[...] (NR)

Art. 41-D. Dar ou prometer vantagem patrimonial ou não patrimonial com o fim de alterar ou falsear o resultado de uma competição desportiva ou evento a ela associado:

[...] (NR)

Art. 41-E. Fraudar, por qualquer meio, ou contribuir para que se fraude, de qualquer forma, o resultado de competição esportiva ou evento a ela associado:

[...] (NR)

Segundo os requerentes, os diversos dispositivos impugnados da Lei 13.15/2015 interferem indevidamente em questões *interna corporis* das entidades desportivas, inclusive naquelas que não aderiram ao parcelamento de débitos tributários no âmbito do Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro - *PROFUT*.

Em síntese, o que se discute nesta ação direta é a possibilidade e o grau de intensidade de intervenção estatal, via imposição de disciplina legislativa, em associações de desporto profissional.

De acordo com os requerentes, a decorrência de tal atuação estatal seria a violação da autonomia garantida a tais entidades pelo art. 217, I, da Constituição Federal, em razão dos seguintes pontos da lei impugnada: **(a)** exigência de alteração dos estatutos dos clubes, com a imposição de penalidades pelo inadimplemento de débitos tributários (art. 5º, II e IV, e parágrafo único); **(b)** possibilidade de requisição de informações e documentos a toda e qualquer entidade desportiva profissional (art. 19); **(c)** estabelecimento do conceito de gestão irregular ou temerária, com a correlativa previsão de sanções judiciais e administrativas aos dirigentes que incorram nessas práticas (arts. 24, 25, 26 e 27); **(d)** interferência no colégio eleitoral dos clubes (art. 38, que altera a Lei 9.615/1998 a chamada *Lei Pelé*); e **(e)** consideração, como critério técnico para habilitação de entidade de prática desportiva, de

ADI 5450 MC / DF

atendimento a requisitos de natureza fiscal apresentação de Certidão Negativa de Débitos (art. 40).

Destacou-se que a exigência de alteração da forma dos estatutos, imposta pelo art. 5º, II e IV, da lei impugnada, violaria o ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal), porque se estende àqueles regimentos já vigentes.

Sublinhou-se, além disso, que o art. 40 da lei contestada, alterando a Lei 10.671/2003, além de violar a autonomia das entidades desportivas, impor condições e penalidades desproporcionais, por estabelecer requisitos dissociados do caráter técnico. Segundo os postulantes, a sanção pelo seu descumprimento seria política, uma vez que: **(a)** restringe a atividade econômica; **(b)** nega a possibilidade de discussão do débito; **(c)** não dá opção à adesão da medida imposta; e **(d)** privilegia apenas o interesse do erário. Tais circunstâncias, alega-se, estão em rota de colisão com o artigo 5º, incisos XIII e LIV, e o artigo 170, parágrafo único, ambos da Carta Magna.

Foi requerida a concessão de medida cautelar com o objetivo de suspender a eficácia dos dispositivos impugnados. Alegou-se a presença do *fumus boni iuris*, conforme a argumentação de mérito, e do *periculum in mora*, com base no risco de comprometimento da prática de futebol no território brasileiro.

Por decisão proferida em 4/2/2016, ação foi processada segundo o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

Requisitadas informações, o Senado Federal manifestou-se pela improcedência do pedido, sob o fundamento de que a lei atacada tem o condão de *criar os mecanismos necessários a enquadrar a atividade esportiva, notadamente o futebol, num regime de transparência administrativa, e reconhecer, na legislação, os direitos do torcedor como consumidor que é*. Sustentou-se também que o futebol nacional é um patrimônio público cultural (art. 216, CF), tendo a norma federal incentivado seu fomento e assegurado as garantias constitucionais da cidadania, da ordem pública, da dignidade da pessoa humana, da vida e da segurança. Além disso, alegou-se que as atividades desportivas são, também, empresariais, de

ADI 5450 MC / DF

sorte que cabe ao Poder Público agente normativo e regulador da atividade econômica *o exercício das funções de fiscalização, incentivo e planejamento* (art. 174, CF) para assegurar a proteção ao consumidor, podendo, mediante interesse público, exigir transparência em suas relações, bem como estabelecer sanções em caso de descumprimento, sem que haja invasão de competência legislativa dos Estados e dos Municípios (art. 18, *caput*, CF). Ressaltou-se, por fim, que a autonomia conferida às práticas desportivas quanto à sua organização e ao seu funcionamento (art. 217, I, CF) não é absoluta.

A Presidência da República manifestou-se pela constitucionalidade dos dispositivos impugnados, sustentando que não há violação à autonomia das atividades desportivas, uma vez que tal garantia não deve ser analisada isoladamente, sendo possível sua relativização em face de outros valores constitucionais. Por isso, defendeu-se que a função social do esporte ensejaria a *observância de práticas de transparência e boa gestão*. Consequentemente, propugnou pela inviabilidade de concessão da medida cautelar, por ausência de *fumus boni iuris*, bem como pela ausência de *periculum in mora*, na medida em que: **(a)** houve um lapso temporal de seis meses entre a publicação da lei e a propositura da ação; **(b)** a questão a ser resolvida não teria índole constitucional, o que inviabilizaria o julgamento da matéria por esta Suprema Corte; e **(c)** não teria sido comprovado que as exigências criadas pela lei vergastada impediriam efetivamente a realização de competições futebolísticas.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido, aduzindo que a lei teria sido editada para minimizar a crise financeira das entidades esportivas, estabelecendo, ademais, *normas relacionadas à transparência, à garantia e ao aperfeiçoamento do sistema de participação democrática na direção de tais entidades e de responsabilidade financeira*. Sustentou que a autonomia desportiva deve ser analisada a partir de uma interpretação sistemática do Texto Constitucional, de forma a não lesionar direitos de igual hierarquia. Ponderou, consequentemente, que o desporto profissional sujeita-se às disposições constitucionais sobre a Ordem Econômica e Financeira, principalmente em relação ao princípio

ADI 5450 MC / DF

da defesa do consumidor, o que legitima a atuação estatal, conforme o art. 174 da Constituição Federal. Por fim, defendeu que não houve violação ao princípio da isonomia, nem ao ato jurídico perfeito, por inexistir direito adquirido a regime jurídico.

Em petição de 9/3/2016, o requerente reiterou o pedido veiculado na inicial, argumentando que: **(a)** o direito ao desporto não implica a negação da autonomia das entidades e sua submissão aos interesses do Estado; **(b)** o PROFUT é uma imposição política de cunho tributário; **(c)** o condicionamento da participação de clubes e associações à regularidade fiscal e trabalhista viola o direito à isonomia; **(d)** os regimentos internos devem ser considerados direitos adquiridos; e **(e)** as alterações engessam a administração das entidades, principalmente por terem sido exigidas retroativamente.

A Confederação Brasileira de Futebol requereu seu ingresso na ação na qualidade de *amicus curiae*, sustentando a inconstitucionalidade das normas impugnadas.

Em 29/6/2017, a Procuradoria-Geral da República apresentou parecer manifestando-se pela procedência parcial do pedido, apenas para declaração de inconstitucionalidade do art. 40 da Lei 13.155/2015, na parte em que alterou o art. 10, §§ 1º, 3º e 5º, da Lei 10.671/2003.

É o relatório.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada necessita de comprovação de perigo de lesão irreparável (IVES GANDRA MARTINS, Repertório IOB de Jurisprudência, n 8/95, p. 150/154, abr. 1995), uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001). A esse respeito, consignou o Ministro PAULO BROSSARD: “segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional. A lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três

ADI 5450 MC / DF

poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário” (A constituição e as leis a ela anteriores. Arquivos do Ministério da Justiça. Brasília, 45 [180], jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para a concessão de medida liminar em sede de controle abstrato de constitucionalidade admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão: 3/2/2005), pelo qual deverá ser analisada a *conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada* (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão: 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão: 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da *relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão* (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão: 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão: 16/4/1991), bem como da *plausibilidade inequívoca* e dos evidentes *riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente* (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão: 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão: 3/8/1992), da *r elevância da questão constitucional* (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão: 27/11/1992) e da *relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de periculum in mora, tais os entraves à atividade econômica* (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão: 9/3/1990) ou social.

Na presente hipótese, estão presentes os requisitos necessários para a concessão parcial da medida liminar.

O texto constitucional de 1988, em seu artigo 217, consagrou como dever do Estado o fomento de práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, determinando ao Poder Público a obrigatoriedade de incentivar o lazer, como forma de promoção social,

ADI 5450 MC / DF

estabelecendo que, para a efetivação dessa previsão, a legislação respeite alguns preceitos básicos do desporto nacional, entre eles, *a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e a seu funcionamento.*

Conforme apontado, *no campo da organização de todas as competições nacionais e estaduais de futebol profissional para o ano de 2018, inclusive com definição de participantes e calendários, o exercício da autonomia desportiva* passou a estar vinculado de forma absoluta ao atendimento de critérios técnicos de âmbito exclusivamente fiscal ou trabalhista, para garantir a habilitação de entidade de prática desportiva como se verifica abaixo:

Art. 40. A Lei n. 10.671, de 15 de maio de 2003, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 10. [...]

§ 1º Para os fins do disposto neste artigo, considera-se critério técnico a habilitação de entidade de prática desportiva em razão de:

II - cumprimento dos seguintes requisitos:

a) regularidade fiscal, atestada por meio de apresentação de Certidão Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União CND;

b) apresentação de certificado de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS; e

c) comprovação de pagamento dos vencimentos acertados em contratos de trabalho e dos contratos de imagem dos atletas.

[...]

§ 3º Em campeonatos ou torneios regulares com mais de uma divisão, serão observados o princípio do acesso e do descenso e as seguintes determinações, sem prejuízo da perda de pontos, na forma do regulamento:

I - a entidade de prática desportiva que não cumprir todos os requisitos estabelecidos no inciso II do § 1o deste artigo participará da divisão imediatamente inferior à que se encontra classificada;

II - a vaga desocupada pela entidade de prática desportiva

ADI 5450 MC / DF

rebaixada nos termos do inciso I deste parágrafo será ocupada por entidade de prática desportiva participante da divisão que receberá a entidade rebaixada nos termos do inciso I deste parágrafo, obedecida a ordem de classificação do campeonato do ano anterior e desde que cumpridos os requisitos exigidos no inciso II do § 1º deste artigo.

[...]

§ 5º A comprovação da regularidade fiscal de que trata a alínea a do inciso II do § 1º deste artigo poderá ser feita mediante a apresentação de Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União - CPEND.

As restrições à autonomia desportiva, inclusive em relação a eventuais limitações ao exercício de atividade econômica e profissional das entidades de prática desportiva, devem apresentar razoabilidade e proporcionalidade, porque poderão resultar em restrições de importantes direitos constitucionalmente assegurados e no desrespeito a finalidade estatal de promoção e auxílio na área dos desporto, conforme definido pela Constituição Federal no artigo 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).

Não foi isso o que ocorreu, porém, com a redação do artigo 40 da norma impugnada, ao impor o atendimento de critérios de âmbito exclusivamente fiscal ou trabalhista para garantir a habilitação nos campeonatos, independentemente da adesão das entidades desportivas profissionais ao PROFUT.

ADI 5450 MC / DF

Igualmente desarrazoada é a previsão legislativa que estabelece o rebaixamento de divisão às agremiações que não cumprirem tais requisitos não desportivos (fiscais e trabalhistas), que não apresentam nenhuma relação com o desempenho esportivo da entidade.

Tais previsões constituem, indireta e inconstitucionalmente, formas de cobranças de tributos, por intermédio de limitações arbitrárias com a utilização de *meios gravosos e indiretos de coerção estatal destinados a compelir o contribuinte inadimplente a pagar o tributo* (ARE 915.424 AgR, Segunda Turma, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 30/11/2015), que apresentam, claramente, *falta de proporcionalidade e razoabilidade de medidas gravosas que se predispõem a substituir os mecanismos de cobrança de créditos tributários* (ADI 173, Tribunal Pleno, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJe de 19/3/2009) inadmissíveis, conforme já decidido nesta CORTE (ARE 914.015, Tribunal Pleno, Rel. Min. EDSON FACHIN, DJe de 19/11/2015; RE 668.195 AgR, Primeira Turma, Rel. Min. ROSA WEBER, DJe de 30/8/2016; ARE 917.191 AgR, Primeira Turma, Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 16/08/2016; ARE 921.296 AgR, Primeira Turma, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 15/2/2016; RE 787.241 AgR, Primeira Turma, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 25/5/2015; RE 550.769, Tribunal Pleno, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, DJe de 3/4/2014; RE 434.987, Tribunal Pleno, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ de 16/11/1990, e Súmulas 70, 323 e 547).

Também se verifica, de outra parte, o requisito do *periculum in mora*. Veja-se que o relator inicialmente sorteado quis imprimir processamento célere a esta ação direta, ao adotar o rito do art. 12 da lei de regência. Agora, diante da proximidade da data limite para organização das competições esportivas do calendário de 2018, visível a urgência da medida acauteladora.

Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, **CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR** pleiteada, para suspender, *ad referendum* do Plenário desta CORTE, a eficácia do art. 40 da Lei 13.155/2015, na parte em que alterou o art. 10, §1º, inciso II e suas alíneas; §3º, incisos I e II e §5º

ADI 5450 MC / DF

da Lei 10.671/2003.

Nos termos do art. 21, X, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, peço dia para julgamento, pelo Plenário, do referendo da medida ora concedida.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 18 de setembro de 2017.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

Documento assinado digitalmente