



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 167.023/2017-AsJConst/SAJ/PGR

Ação direta de inconstitucionalidade 5.450/DF

Relator: Ministro **Alexandre de Moraes**

Requerentes: Partido Humanista da Solidariedade (PHS)
Sindicato Nacional das Associações de Futebol
Profissional e suas Entidades Estaduais de
Administração e Ligas

Interessados: Presidência da República e Congresso Nacional

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DA LEI 13.155/2015. PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E DE RESPONSABILIDADE FISCAL DO FUTEBOL BRASILEIRO (PROFUT). ENTIDADES DESPORTIVAS PROFISSIONAIS. RESPONSABILIDADE FISCAL E FINANCEIRA. GESTÃO TRANSPARENTE E DEMOCRÁTICA. LIMITAÇÕES À AUTONOMIA DE ENTIDADES DESPORTIVAS PROFISSIONAIS. INEXISTÊNCIA DE IMUNIDADE ABSOLUTA A REGULAÇÃO ESTATAL. ARTS. 5º E 38. PARTICIPAÇÃO DE ATLETAS EM ÓRGÃOS DELIBERATIVOS. LIMITAÇÃO DE MANDATO DE DIRIGENTES. ART. 19, I. REQUISIÇÃO DE INFOMAÇÕES A ENTIDADES. CONTRAPARTIDAS VÁLIDAS DE PROGRAMA DE PARCELAMENTO TRIBUTÁRIO. ARTS. 24 A 27. IMPOSIÇÃO DE PENALIDADES A DIRIGENTES. COIBIÇÃO DE ATOS DE GESTÃO TEMERÁRIA. RECUPERAÇÃO DA SAÚDE ECONÔMICA DE ENTIDADES. APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA. INCIDÊNCIA DE NOVAS REGRAS SOBRE ENTIDADES CONSTITUÍDAS SOB LEGISLAÇÃO ANTERIOR. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. ART. 40. REGULARIDADE FISCAL COMO CRITÉRIO TÉCNICO PARA HABILITAÇÃO EM COMPETIÇÕES ESPORTIVAS. MEIO INIDÔNEO DE COBRANÇA DE TRIBUTOS. RESTRIÇÃO INDEVIDA AO LIVRE EXERCÍCIO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS E PROFISSIONAIS.

1. São constitucionais as normas da Lei 13.155/2015 que estabelecem limitações relativas à autonomia de entidades desportivas profissionais, com vistas a assegurar transparência, probidade e eficiência na direção, restaurar a saúde econômica e coibir gestão irregular e temerária, uma vez que elas não detêm imunidade absoluta à regulação estatal.
2. É válido impor em lei de certas contrapartidas com condição para participação voluntária em programa de parcelamento tributário.
3. Podem incidir novas regras sobre entidades constituídas sob legislação anterior. Inexiste direito adquirido a regime jurídico. Precedentes.
4. É inconstitucional imposição de regularidade fiscal como critério técnico para habilitação de entidades desportivas profissionais em competições esportivas, por caracterizar meio indireto de cobrança de tributos e restrição indevida ao livre exercício de atividade econômica ou profissional. Precedentes (ARE 914.045/MG, RE 668.195/DF, ARE 915.424/SP).
5. Parecer por procedência parcial do pedido.

1 RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, dirigida contra os arts. 5º, incisos II, IV e V e parágrafo único; 19, III; 24 a 27 e parte dos arts. 38 e 40 da Lei 13.155, de 4 de agosto de 2015. Esta define princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol, dispõe sobre gestão temerária e dá outras providências.

Eis o teor dos dispositivos:

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 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

[...]

CAPÍTULO III

DA GESTÃO TEMERÁRIA NAS ENTIDADES DESPORTIVAS PROFISSIONAIS DE FUTEBOL

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 nº 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 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% ([...]) 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% ([...]) 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.

§ 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 procedimentos de apuração de responsabilidade.

§ 2º A assembleia geral poderá ser convocada por 15% (...) 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 nº 9.615, de 24 de março de 1998, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

“Art. 22. [...]

§ 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.”

“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 conformi-

dade com esta Lei, deverão obrigatoriamente regulamentar, no mínimo:

[...]

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.

[...]

§ 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.”

[...]

“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.”

[...]

Art. 40. A Lei nº 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 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.

[...].”

Apontam os requerentes violação aos arts. 5º, *caput* e incs. XIII, XXXVI e LIV,¹ 170, parágrafo único,² e 217, I,³ da Constituição da República. Afirmam que as disposições questionadas promovem ingerência indevida e coerção sobre entidades de prática desportiva envolvidas em competições profissionais, ligas desportivas e entidades de administração de desporto profissional, independentemente de aderirem ao Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro (PROFUT), criado pela norma. Ultrapassaram os limites da atuação do estado e atentaram contra a autonomia de entes privados, ao estabelecer (i) exigência de alterações nos contratos sociais, estatutos e regulamentos, para fixar mandato de dirigentes e garantir representação da categoria de atletas em órgãos e conselhos técnicos incumbidos de aprovar regulamentos de competições, com imposição de penalidades a clubes (art. 5º, II, IV e V e parágrafo único); (ii) possibilidade de requisição de informações pelo estado a entidades desportivas profissionais (art. 19, III); (iii) ti-

1 “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XIII – é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer; [...]

XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; [...]

LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; [...].”

2 “Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

3 “Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

I – a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto a sua organização e funcionamento; [...].”

pificação de condutas vedadas a dirigentes de entidades desportivas, definidas como atos de gestão irregular ou temerária, cuja prática acarrete sanções (arts. 24 a 27); e (iv) interferência sobre a disciplina e a gestão de entidades nacionais de administração desportiva (art. 38, na parte em que inclui o § 2º no art. 22; o inc. III e o § 2º no art. 23; e o § 5º no art. 31 da Lei 9.615, de 24 de março de 1998). Reputam que estatutos sociais e regulamentos de entidades, após aprovação e publicação de acordo com determinações legais vigentes, estariam protegidos pela garantia do ato jurídico perfeito. Sustentam que o art. 40 da Lei 13.155/2015, na parte em que alterou o art. 10, §§ 1º, 3º e 5º, da Lei 10.671, de 15 de maio de 2003, elegeu como critério técnico para habilitação em competições esportivas a regularidade fiscal das entidades, o que configuraria sanção política para forçar, por meios oblíquos, satisfação de créditos tributários, em afronta ao devido processo legal, à liberdade de exercício profissional e de exercício de atividade econômica.

Distribuída a ação no período de recesso, o Ministro-Presidente reputou ausente hipótese de urgência e encaminhou-a ao relator (peças 12 e 32).

Acostaram os autores petições nas quais reafirmaram necessidade de urgência na apreciação de medida cautelar (peças 14 e 34).

O relator adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, solicitou informações dos órgãos interessados e manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República (peça 35).

O Congresso Nacional afastou a alegação de afronta a autonomia das entidades desportivas e à livre associação e asseverou inexistir direito, garantia ou prerrogativa de caráter absoluto. Defendeu o papel do estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, com funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Afirmou que a lei buscou conferir transparência ao futebol, coibir abusos de dirigentes, clubes e entidades desportivas e valorizar a cidadania e a dignidade humana dos participantes da atividade. Ressaltou que a autonomia das entidades abrangeria o poder de decidir sobre aspectos internos como organização, elaboração de estatutos e realização de competições, mas não a faculdade de desrespeitar normas de ordem pública e de organização da sociedade. Atividades desenvolvidas pelas entidades não possuiriam cunho exclusivamente desportivo, alcançariam aspectos empresariais, econômicos, comerciais, tributários, trabalhistas, sanitários e cíveis, o que justificaria imposição de transparência pelo poder público (peça 39).

A Presidência da República destacou o caráter instrumental da prerrogativa do art. 217, I, da CR e a possibilidade de relativização da autonomia de entidades desportivas em prol da concretização da saúde e do bem estar dos atletas e do direito ao esporte, núcleo essencial da proteção visada pela norma constitucional. O esporte possuiria características de direito social, tendo em vista ser, ao mesmo tempo, expressão de lazer e de trabalho, o que legitimaria edição de normas para aprimorar a prática esportiva em quaisquer de suas manifestações (participação, educação e rendimento). Apontou a compatibilidade do diploma com a função social da au-

tonomia das entidades esportivas, a qual seria voltada a efetivar e promover o direito ao esporte. A seu ver, dotar de caráter absoluto tal prerrogativa permitiria sua utilização abusiva, como manto encobridor de práticas dissonantes a princípios e garantias fundamentais da Carta Política. Afastou perigo na demora processual, com o argumento de as normas acrescidas ao art. 10, § 1º, II, da Lei 10.671/2003 pelo art. 40 da lei impugnada não acarretarem prejuízos às competições do calendário de 2016, porquanto não definiram momento específico para que entidades organizadoras exijam comprovação de regularidade fiscal das participantes (se antes ou durante a competição). A providência deverá ser feita pelas entidades por meio de regulamento. Informou que o chamado *financial fair play* (conjunto de práticas voltadas ao restabelecimento e manutenção da saúde financeira das entidades desportivas) foi adotado pela União das Federações Europeias de Futebol (UEFA) em 2010, e pelo Regulamento Geral de Competições da Confederação Brasileira de Futebol (CBF) em dezembro de 2014. Observou não haver imposição de efeitos retroativos à inadimplência fiscal superveniente ao início das competições. Defendeu o direito da categoria de atletas de tomar parte nas decisões a respeito de suas profissões, por participação em órgãos e conselhos técnicos das entidades, nos termos dos art. 5º, II, IV, alínea *b*, e V e parágrafo único, e parte do art. 38 da lei questionada; direito que se fundaria no exercício da cidadania. A limitação do mandato de dirigentes (art. 5º, IV, *b*) conferiria amplitude democrática e evitaria perpetuação de estruturas de poder nas entidades. Esclareceu que as disposições do art. 5º, V, da

lei (sanções para descumprimento das condições do art. 4º, I a X) e do art. 19, I (requisição de informações a entidades desportivas pela Autoridade Pública de Governança do Futebol [APFUT]), ao contrário do que afirmam os requerentes, apenas se aplicariam a entidades aderentes ao parcelamento tributário do PROFUT. Refutou a tese de afronta a garantia do ato jurídico perfeito na disposição acrescida pelo art. 38, por não haver direito adquirido a manutenção de regime jurídico. Ressaltou a necessidade de respeito a segurança jurídica, boa fé e razoabilidade na fixação de prazo para conformação dos estatutos das entidades às novas exigências legais (peça 41).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se por improcedência do pedido, na linha das informações da Presidência da República (peça 43).

Contraditaram os requerentes as alegações da AGU e reafirmaram os fundamentos da peça inicial. Alegaram que a promulgação da Lei 13.155/2015 foi decorrência da derrota da seleção nacional de futebol nos campeonatos Copa do Mundo FIFA 2014 e Copa América 2015. Asseveraram que a norma, ao relativizar a autonomia das entidades desportivas profissionais, não teve em mira o direito do consumidor e a ordem pública, mas a interferência indevida do estado nas entidades (peça 44).

A CBF requereu admissão no processo, na qualidade de *amicus curia*, e sustentou inconstitucionalidade das normas, por atentarem contra o núcleo mínimo da autonomia desportiva e imporem sanção política como meio de cobrança indireta de tributos (peça 50).

É o relatório.

2 DISCUSSÃO

A Lei 13.155, de 4 de agosto de 2015, originou-se de conversão da Medida Provisória 671, de 19 de março de 2015, a qual instituiu o Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro (PROFUT), dispôs sobre gestão temerária em entidades desportivas profissionais e outras providências.

Segundo a exposição de motivos interministerial 9/2015,⁴ que acompanhou o ato, sua adoção se deu em cenário de aguda adversidade econômica do futebol brasileiro, “fruto da combinação de anacrônica estrutura gerencial, gestão pouco profissionalizada, ausência de mecanismos de transparência e responsabilização”. Teve por escopo criar “novo marco regulatório da gestão das entidades desportivas nacionais, com especial atenção aos clubes de futebol” e estabelecer “normas relacionadas a transparência, à garantia e aperfeiçoamento do sistema de participação democrática em sua direção e à responsabilidade financeira”. Sobre o intuito da MP 671/2015, sua justificação esclarece:

[...] a Medida Provisória possibilita a adesão a parcelamento especial de débitos perante a União em que se exigirá a adoção de um conjunto de boas práticas de gestão, inspiradas em experiências empresariais e nos melhores exemplos do futebol internacional, que agora são consubstanciadas na criação

4 Disponível em: < <http://zip.net/bltHbZ> > ou < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/Mpv/mpv671.htm >; acesso em: 29 jun. 2017.

do Programa de Modernização do Futebol Brasileiro – PRO-FUT, que terá o objetivo de promover a gestão transparente e democrática e o equilíbrio financeiro das entidades desportivas profissionais de futebol.

5. Dentre as medidas que integram esse projeto, destacam-se a obrigação de apresentação regular de demonstrações financeiras contábeis, a regularidade de pagamento das obrigações tributárias, previdenciárias, trabalhistas e contratuais com atletas e demais funcionários, inclusive quanto ao direito de imagem, assim como o estabelecimento de um limite máximo com folha de pagamento e direitos de imagem de atletas profissionais de futebol não superior a setenta por cento da receita bruta anual.

6. Merecem especial relevo a obrigação de manutenção de investimento mínimo nas categorias de base e no futebol feminino, assim como a proibição de antecipação ou comprometimento de receitas referentes aos próximos mandatos, com exceções bastante restritas, quais sejam, até 30% das receitas referentes ao 1º ano do mandato seguinte e em substituição a passivos onerosos. Associam-se a essas medidas a obrigação de redução do nível de endividamento, bem como a redução progressiva do déficit até 1º de janeiro de 2021, quando deverá ter sido zerado.

7. Ao longo das discussões, constatou-se ainda que as medidas de governança deveriam ser cumpridas não apenas pelos clubes, mas também pelas entidades que administram o desporto. Assim, a proposta exige que os participantes do Programa disputem competições organizadas por entidade de administração do desporto ou liga que também adote práticas de gestão transparente e democrática, além de aplicar penalidades aos clubes que descumprirem as obrigações já descritas acima.

[...] a imposição das condições para adesão e manutenção no Programa, acima indicadas, não encontram óbices na autonomia constitucionalmente conferida a associações e entidades desportivas, pois a adesão ao Programa é voluntária e as condições impostas foram longamente discutidas pelos atores envolvidos e têm por objetivo inserir o futebol profissional brasileiro nas mais modernas práticas relacionadas à gestão esportiva.

[...] Para que as entidades desportivas profissionais possam atingir o equilíbrio financeiro, são oferecidas condições especiais para quitação das dívidas junto à União após trinta e seis meses de um período de transição, quais sejam, prazo dilatado, que chega a 204 meses, e reduções de 60 ou 70% das multas, 30 ou 25% dos juros e 100% dos encargos legais, a depender do prazo pretendido.⁵

As informações prestadas pela Presidência da República reforçam o quadro de graves distorções financeiras dos clubes de futebol, o qual levou a edição da norma (peça 41, páginas 26-28, *sic*):

33. A escolha do Brasil como sede da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014 em 2007 teve, entre outras coisas, o condão de trazer à baila a discussão sobre a situação do futebol brasileiro, penta campeão mundial, potência histórica da modalidade, em verdadeira hegemonia.

34. Ao mesmo tempo em que se exaltavam as glórias em campo, lançava-se um olhar sobre a questão estruturante das entidades que sustentam o sistema, seja no que se refere às condições materiais dos clubes de futebol, seja no que concerne às condições em que seus negócios são feitos, no dito “mercado da bola”.

35. Dentre as inúmeras questões que chamavam a atenção tanto de órgãos governamentais quanto das próprias entidades, destacavam-se as relacionadas à saúde financeira das entidades, especialmente decorrentes de dívidas fiscais, estimadas em aproximadamente R\$ 5 bilhões apenas com a Fazenda Pública Federal, e trabalhistas, que as próprias entidades não sabiam quantificar.

36. Assim, em meados de 2012, visando encontrar uma solução que minimizasse a crise financeira vivida pela quase totalidade das entidades esportivas nacionais, iniciaram-se discussões, encabeçadas pelo Ministério do Esporte, as quais tinham por objetivo primordial criar condições para que as dívidas tributárias das entidades pudessem ser pagas, de um lado, aliviando seus orçamentos, e, de outro, promovendo o

5 Ver nota anterior.

recolhimento dos tributos inadimplidos até então, questão de interesse público imediato.

37. Diversas foram as reuniões entre representantes de entidades, dos órgãos governamentais interessados e da sociedade civil (distintos das entidades) envolvidos no fomento da prática esportiva, assim como distintas foram as soluções imaginadas. Esses encontros se estenderam ao longo de 2012, 2013 e 2014, sempre em busca de encontrar uma solução que fosse ao mesmo tempo satisfatória para as entidades e exequível do ponto de vista do Erário federal, exequibilidade que tinha por premissa a capacidade de efetiva quitação do passivo apurado e das obrigações correntes e vincendas.

38. Registre-se que as discussões foram iniciadas pelas próprias entidades, preocupadas com suas condições financeiras e com a continuidade de suas atividades.

39. Em janeiro de 2015, constitui-se formalmente um Grupo Técnico Interministerial que ficou encarregada de apresentar uma proposta de norma que equacionasse os interesses em questão. Tal proposta foi apresentada, dando azo à edição da Medida Provisória nº 671, de 19 de março de 2015.

O cerne da discussão suscitada neste processo – possibilidade de interferência estatal, via imposição de disciplina legislativa, em associações de desporto profissional – foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade 2.937/DF. A Corte analisou a questão, sobretudo, sob o aspecto da defesa do torcedor-consumidor. Não obstante, apreciou amplamente a validade do poder de regulação normativa estatal em face da prerrogativa de auto-organização das entidades desportivas.

O principal argumento defendido pelo partido autor daquele processo era, como aqui, o de ter a União inaugurado disciplina estatizante e intervencionista sobre entidades privadas de desporto profissional – referia-se à Lei 10.671, de 15 de maio de 2003 (Estatuto

de Defesa do Torcedor). Havia, também, tese de inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da autonomia desportiva, em decorrência de dispositivos legais que impunham alteração em estatutos de entidades desportivas profissionais para aumentar responsabilidades e obrigações, disciplinar questões internas e estabelecer sanções a dirigentes e organizadores de competições. O acórdão recebeu a seguinte 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.⁶

Nesta ação, sustentam os requerentes que as disposições questionadas da Lei 13.155/2015 caracterizariam ingerência estatal indevida sobre entidades de prática desportiva profissionais, ligas e entidades de administração de desporto e atentariam contra a autonomia desses entes privados, a garantia do ato jurídico perfeito, o de-

6 Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação direta de inconstitucionalidade 2.937/DF. Relator: Ministro CEZAR PELUSO. 23/2/2012, unânime. *Diário da Justiça eletrônico* 104, 29 maio 2012.

vido processo legal e a liberdade de exercício profissional e de exercício de atividade econômica.

A autonomia que o art. 217, I, da Constituição assegura às entidades desportivas dirigentes e associações é de caráter relativo, não garante imunidade absoluta perante todos os regramentos normativos que venham a ser editados pelo legislador infraconstitucional, como bem assentou a Corte na ADI 2.937/DF. Autonomia não se confunde com independência, soberania ou total falta de compromisso com interesses da coletividade. É incoerente falar em irrestrita autonomia para esse domínio institucional, porquanto inexistente direito ou liberdade de caráter absoluto.

Exige o próprio texto constitucional, no inc. III do art. 217, concessão de tratamento diferenciado para o desporto profissional e não profissional. Edição de regramento dotado de generalidade e voltado somente ao campo profissional, da forma como prevista pela Lei 13.155/2015, justifica-se pela função social das entidades desportivas profissionais. Tais associações enquadram-se na categoria de associações não expressivas, nas quais se admite certo grau de interferência estatal em determinados aspectos de sua economia interna. Veja-se a classificação proposta por PAULO GUSTAVO GONET BRANCO:

[...] Às sociedades *expressivas* (de cunho espiritual, ideológico) contrapõem-se as *não expressivas* (de finalidades profissionais ou comerciais). Neste último grupo, incluem-se as associações que se dedicam a viabilizar certas atividades essenciais aos associados, sobretudo quando atuam de forma monopolizadora. São também *não expressivas* as associações que exer-

cem, com marcado predomínio na sociedade, uma função social ou econômica relevante. Essas associações, ao contrário das *expressivas*, estão sujeitas a imposições estatais relacionadas com o seu modo de existir, em virtude da pertinência a elas de outros valores constitucionais concorrentes.⁷

Sobre importância da gestão democrática das associações ditas *não expressivas*, observa com propriedade o autor:

[...] associações com meta de representação de interesses encontram restrições para recusar o ingresso nelas de todos os abrangidos pela atividade ou pelo grupo que dizem representar. Isso pode ser justificado, aludindo-se à doutrina dos atos próprios – “quem pretende assumir a condição de porta-voz ante as instâncias públicas e nas relações sociais dos interesses de uma certa coletividade de pessoas deve permitir que confluam à formação da vontade do grupo todas as correntes de opinião que se formam no conjunto das pessoas que dizem representar”.

Essas associações formadas para representar uma classe de pessoas sofrem ainda modulação na sua liberdade de se autogerirem, no que tange ao mecanismo de formação da sua vontade. Elas devem adotar um sistema democrático de organização interna, com vistas, justamente, a assegurar a máxima legitimidade da representação. Cobra-se de associações desse tipo ampla liberdade interna de dissenso, isento de retaliações.

Em associações de outros tipos, não tem cabimento exigir-se estatuto interno caracteristicamente democrático, sob pena de ofensa ao inciso XVIII do art. 5º da CF, como se tornou pacífico em outros sistemas materialmente vizinhos ao nosso. Assim, em outras associações, sem fins de representação de interesses de uma classe, a dissensão com a linha de orientação predominante da associação pode ser tipificada internamente como causa de afastamento do associado. Um bispo que passe a professar ideias cismáticas não tem direito constitucional a se opor a uma medida de suspensão de ordem ou

7 BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Comentário ao art. 5º, XVI a XXI, da Constituição. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 310.

de excomunhão (exclusão de uma associação religiosa). Nas associações religiosas as questões de ideologia estão isentas de controle judicial. As deliberações internas a esse respeito integram o núcleo essencial do direito de associação. Questões como o ingresso nelas ou a exclusão de associados não podem ser revistas pelo Estado.⁸

Alega a petição inicial que disposições dos arts. 5º e 38 da lei seriam inconstitucionais por interferir na disciplina e gestão de entidades nacionais de administração desportiva e por impor alterações nos contratos sociais, estatutos e regulamentos, de modo a fixar mandato de dirigentes e garantir representação da categoria de atletas em órgãos e conselhos técnicos incumbidos de aprovar regulamentos de competições, com previsão de penalidades a clubes.

Todavia, as condições veiculadas nos dispositivos, também constantes do art. 4º, II e § 1º, somente se aplicam a entidades que aderirem, voluntariamente, ao PROFUT. É o que se depreende de exame conjunto dos dispositivos com o art. 3º da lei:

Art. 3º A adesão ao Profut dar-se-á com o requerimento das entidades desportivas profissionais de futebol do parcelamento de que trata a Seção II deste Capítulo.

Parágrafo único. Para aderir ao Profut, as entidades desportivas profissionais de futebol deverão apresentar os seguintes documentos:

- I – estatuto social ou contrato social e atos de designação e responsabilidade de seus gestores;
- II – demonstrações financeiras e contábeis, nos termos da legislação aplicável; e
- III – relação das operações de antecipação de receitas realizadas, assinada pelos dirigentes e pelo conselho fiscal.

8 *Idem*, p. 310-311.

Art. 4º Para que as entidades desportivas profissionais de futebol mantenham-se no Profut, serão exigidas as seguintes condições: [...]

II – fixação do período do mandato de seu presidente ou dirigente máximo e demais cargos eletivos em até quatro anos, permitida uma única recondução; [...].

§ 1º Sem prejuízo do disposto nos incisos I a VIII do *caput* deste artigo, no caso de entidade de administração do desporto, será exigida a representação da categoria de atletas no âmbito dos órgãos e conselhos técnicos incumbidos da aprovação de regulamentos das competições. [...]

Como bem destacou a Presidência da República, imposição de contrapartidas para participação em programas de parcelamento tributário é prática comumente adotada por diversas leis que instituem favores fiscais.⁹ Todas as normas do capítulo I da Lei 13.155/2015 (arts. 2º a 18), aliás, são atinentes ao PROFUT e alcançam apenas as entidades a ele aderentes. Quando pretendeu a lei impor sua disciplina a todas as entidades desportivas profissionais, de forma indistinta e independentemente de terem aderido ao PROFUT, o fez de maneira expressa. Dispõe o art. 44:

Art. 44. Aplicam-se a todas entidades desportivas previstas no parágrafo único do art. 13 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, o disposto nos arts. 24 a 27 desta Lei.

De mais a mais, exigência de (i) participação de atletas na administração de entidades; (ii) limitação de mandato de dirigentes e (iii) gestão transparente e democrática, como condição para obten-

⁹ Veja-se a esse respeito: Lei 12.688, de 18 de julho de 2012 (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior [PROIES]); e Lei 12.873, de 24 de outubro de 2013 (Programa de Fortalecimento das Entidades Privadas Filantrópicas e das Entidades sem Fins Lucrativos que Atuam na Área da Saúde e que Participam de Forma Complementar do Sistema Único de Saúde [PROSUS]).

ção de recursos públicos não constituem inovação normativa, mas já se encontram previstos no art. 18-A da Lei 9.615, de 24 de março de 1998, na redação da Lei 12.868, de 15 de outubro de 2013:

Art. 18-A. Sem prejuízo do disposto no art. 18, as entidades sem fins lucrativos componentes do Sistema Nacional do Desporto, referidas no parágrafo único do art. 13, somente poderão receber recursos da administração pública federal direta e indireta caso:

I – seu presidente ou dirigente máximo tenham o mandato de até 4 ([...]) anos, permitida 1 ([...]) única recondução;

II – atendam às disposições previstas nas alíneas “b” a “e” do § 2º e no § 3º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997;

III – destinem integralmente os resultados financeiros à manutenção e ao desenvolvimento dos seus objetivos sociais;

IV – sejam transparentes na gestão, inclusive quanto aos dados econômicos e financeiros, contratos, patrocinadores, direitos de imagem, propriedade intelectual e quaisquer outros aspectos de gestão;

V – garantam a representação da categoria de atletas das respectivas modalidades no âmbito dos órgãos e conselhos técnicos incumbidos da aprovação de regulamentos das competições;

VI – assegurem a existência e a autonomia do seu conselho fiscal;

VII – estabeleçam em seus estatutos:

- a) princípios definidores de gestão democrática;
- b) instrumentos de controle social;
- c) transparência da gestão da movimentação de recursos;
- d) fiscalização interna;
- e) alternância no exercício dos cargos de direção;
- f) aprovação das prestações de contas anuais por conselho de direção, precedida por parecer do conselho fiscal; e
- g) participação de atletas nos colegiados de direção e na eleição para os cargos da entidade; e

VIII – garantam a todos os associados e filiados acesso irrestrito aos documentos e informações relativos à prestação de contas, bem como àqueles relacionados à gestão da respectiva entidade de administração do desporto, os quais deverão ser publicados na íntegra no sítio eletrônico desta.
[...].

Tampouco procede a alegação de inconstitucionalidade do art. 19, III, da Lei 13.155/2015. A prerrogativa de requisitar informações e documentos a entidades desportivas profissionais, conferida pelo dispositivo à Autoridade Pública de Governança do Futebol (APFUT), deve ser exercida nos limites da sua competência legal. Nos termos do inc. I do dispositivo, referidos poderes restringem-se à fiscalização do cumprimento das condições impostas às entidades que aderirem ao PROFUT. Se o estado institui determinado programa de incentivo, é preciso que tenha instrumentos legais para fiscalizar seus beneficiários. Não há afronta à autonomia das entidades desportivas.

Os arts. 24 a 27 da lei tratam da responsabilidade dos dirigentes de entidades desportivas por atos de gestão temerária ou irregular. Estabelecem rol exemplificativo desses atos e caracteriza como tais aqueles que revelem desvio de finalidade, risco excessivo e irresponsável ao patrimônio e contrariedade a contrato social ou estatuto. Responsabilização do dirigente por essas condutas apenas ocorre quando sua atuação se der com culpa grave ou dolo (art. 25, § 1º) e depende de instauração de procedimento pela assembleia geral da própria entidade (art. 26, § 1º).

Quanto ao ponto, convém destacar trecho do voto-condutor proferido pelo Ministro CEZAR PELUSO, na ADI 2.937/DF, no qual traz relevantes considerações sobre a legitimidade da disciplina legal atinente a responsabilização, de forma solidária e objetiva, de dirigentes de entidades desportivas (inteiro teor do acórdão, p. 22-25):

5. De todo modo, no que concerne ao alegado desrespeito a direitos e garantias individuais, anoto que, sobre não se revestirem de caráter 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 [da Lei 10.671/2003] 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.

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.

[...]

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).

Os arts. 24 a 27, ao coibirem práticas lesivas por dirigentes de entidades desportivas profissionais de futebol, prestigiam a probidade na gestão esportiva. Possibilitam que o exercício das atividades

de clubes e associações ocorra de maneira mais transparente, eficiente e justa, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

Não acarreta ofensa à garantia do ato jurídico perfeito a aplicação da nova regulamentação da Lei 13.155/2015 a entidades, ligas e associações desportivas profissionais cujos estatutos foram aprovados sob legislação anterior.

De acordo com jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, não há direito adquirido a regime jurídico de instituto de direito, de modo que o parâmetro constitucional indicado não protege situações jurídicas existentes ante a ocorrência de alterações legais em institutos jurídicos. Em obra doutrinária, GILMAR FERREIRA MENDES discorre sobre a posição dessa Corte Suprema:

Assentou-se na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pois, que a proteção ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito não obstava à modificação ou à supressão de determinado instituto jurídico. Em acórdão proferido no RE 94,020, de 4-11-1981, deixou assente a Excelsa Corte, pela voz do Ministro MOREIRA ALVES: “(...) em matéria de direito adquirido vigora o princípio – que este Tribunal tem assentado inúmeras vezes – de que não há direito adquirido a regime jurídico de um instituto de direito. Quer isso dizer que, se a lei nova modificar o regime jurídico de determinado instituto de direito (como é o direito de propriedade, seja ela de coisa móvel ou imóvel, ou de marca), essa modificação se aplica de imediato”.

Esse entendimento foi reiterado pelo Supremo Tribunal Federal em tempos mais recentes. Em decisão proferida no RE 226.855, a Corte reconheceu a natureza institucional do FGTS, afirmando que é de aplicar-se a ele a firme jurisprudência da Corte no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico.

[...]

Vê-se, assim, que o princípio constitucional do direito adquirido não se mostra apto a proteger as posições jurídicas contra eventuais mudanças dos institutos jurídicos ou dos próprios estatutos jurídicos previamente fixados.

Não há, portanto, o apontado vício de inconstitucionalidade.

A Lei 13.155/2015 buscou aprimorar o desporto profissional brasileiro, com especial enfoque aos clubes de futebol, a fim de prevenir e sanar situação de grave desequilíbrio econômico e financeiro das entidades desportivas e possibilitar cumprimento de obrigações tributárias, previdenciárias, trabalhistas e contratuais com atletas e demais empregados. Orientou-se a partir dos princípios da transparência, eficiência, idoneidade, isonomia, segurança e prestação de contas.

Merece acolhida, contudo, o pedido quanto ao art. 40 da Lei 13.155/2015, na parte em que alterou o art. 10, §§ 1º, 3º e 5º, da Lei 10.671/2003, para eleger como critério técnico para habilitação de entidades em competições esportivas a regularidade fiscal, comprovada por Certidão Negativa de Débitos (CND) de tributos federais e de dívida ativa da União; e impor rebaixamento daquelas que não cumprirem o requisito.

A despeito da louvável intenção de solucionar o grave quadro de inadimplência fiscal das entidades desportivas, as normas esbarram na jurisprudência firme do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual “é inconstitucional restrição imposta pelo Estado ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando aquelas forem utilizadas como meio de cobrança indireta de tributos”:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. DIREITO TRIBUTÁRIO E DIREITO PROCESSUAL CIVIL. CLÁUSULA DA RESERVA DE PLENÁRIO. ART. 97 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL PLENO DO STF. RESTRIÇÕES IMPOSTAS PELO ESTADO. LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONÔMICA OU PROFISSIONAL. MEIO DE COBRANÇA INDIRETA DE TRIBUTOS.

1. A jurisprudência pacífica desta Corte, agora reafirmada em sede de repercussão geral, entende que é desnecessária a submissão de demanda judicial à regra da reserva de plenário na hipótese em que a decisão judicial estiver fundada em jurisprudência do Plenário do Supremo Tribunal Federal ou em Súmula deste Tribunal, nos termos dos arts. 97 da Constituição Federal, e 481, parágrafo único, do CPC.

2. O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente entendido que é inconstitucional restrição imposta pelo Estado ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quanto aquelas forem utilizadas como meio de cobrança indireta de tributos.

3. Agravo nos próprios autos conhecido para negar seguimento ao recurso extraordinário, reconhecida a inconstitucionalidade, incidental e com os efeitos da repercussão geral, do inciso III do § 1º do artigo 219 da Lei 6.763/75 do Estado de Minas Gerais.¹⁰

DIREITO TRIBUTÁRIO. RENOVAÇÃO DE ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO. RESTRIÇÕES IMPOSTAS PELO ESTADO AO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONÔMICA OU PROFISSIONAL. MEIO DE COBRANÇA INDIRETA DE TRIBUTOS. INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 97 DA LEI MAIOR. RESERVA DE PLENÁRIO. VIOLAÇÃO INOCORRENTE. RECURSO MANEJADO EM 04.12.2013.

1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. É

10 STF. Plenário. Repercussão geral no recurso extraordinário com agravo 914.045/MG. Rel.: Min. EDSON FACHIN. 15/10/2015, maioria. *DJe* 232, 19 nov. 2015.

inconstitucional restrição imposta pelo Estado ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando utilizada como meio de cobrança indireta de tributos.

2. Inexistente ofensa ao art. 97 da Carta Magna. Havendo pronunciamento da Corte Suprema sobre a matéria, dispensável a submissão da arguição de inconstitucionalidade ao plenário ou ao órgão especial do Tribunal de origem. Precedentes.

[...]

4. Agravo regimental conhecido e não provido.¹¹

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO (LEI Nº 12.322/2010) – SANÇÕES POLÍTICAS NO DIREITO TRIBUTÁRIO – INADMISSIBILIDADE DA UTILIZAÇÃO, PELO PODER PÚBLICO, DE MEIOS GRAVOSOS E INDIRETOS DE COERÇÃO ESTATAL DESTINADOS A COMPELIR O CONTRIBUINTE INADIMPLENTE A PAGAR O TRIBUTO (SÚMULAS 70, 323 E 547 DO STF) – RESTRIÇÕES ESTATAIS, QUE, FUNDADAS EM EXIGÊNCIAS QUE TRANSGRIDEM OS POSTULADOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE EM SENTIDO ESTRITO, CULMINAM POR INVIABILIZAR, SEM JUSTO FUNDAMENTO, O EXERCÍCIO, PELO SUJEITO PASSIVO DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA, DE ATIVIDADE ECONÔMICA OU PROFISSIONAL LÍCITA – LIMITAÇÕES ARBITRÁRIAS QUE NÃO PODEM SER IMPOSTAS PELO ESTADO AO CONTRIBUINTE EM DÉBITO, SOB PENA DE OFENSA AO *SUBSTANTIVE DUE PROCESS OF LAW* – IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DE O ESTADO LEGISLAR DE MODO ABUSIVO OU IMODERADO (RTJ 160/140-141 – RTJ 173/807-808 – RTJ 178/22-24) – O PODER DE TRIBUTAR – QUE ENCONTRA LIMITAÇÕES ESSENCIAIS NO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL, INSTITUÍDAS EM FAVOR DO CONTRIBUINTE – “NÃO PODE CHEGAR À DESMEDIDA DO PODER DE DESTRUIR” (MIN. OROSIMBO NONATO, RDA 34/132) – A PRERROGATIVA ESTATAL DE TRIBUTAR TRADUZ PO-

11 STF. Primeira Turma. AgR no RE 668.195/DF. Rel.: Min. ROSA WEBER. 9/8/2016, un. DJe 183, 30 ago. 2016.

DER CUJO EXERCÍCIO NÃO PODE COMPROMETER A LIBERDADE DE TRABALHO, DE COMÉRCIO E DE INDÚSTRIA DO CONTRIBUINTE – A SIGNIFICAÇÃO TUTELAR, EM NOSSO SISTEMA JURÍDICO, DO “ESTATUTO CONSTITUCIONAL DO CONTRIBUINTE” – DOCTRINA – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.¹²

Por imporem restrições desarrazoadas ao exercício de atividade econômica e profissional, como meio coercitivo para satisfação de créditos tributários, são inconstitucionais as disposições 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.

3 CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina o Procurador-Geral da República por 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.

Brasília (DF), 29 de junho de 2017.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

RJMB/WCS/AMO-Par.PGR/WS/2.394/2017

12 STF. Segunda Turma. AgR no ARE 915.424/SP. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 20/10/2015, un. *DJe* 241, 30 nov. 2015.