



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

1

Procedimento Administrativo nº MPPR-0046.24.011187-5

NOTA TÉCNICA Nº 001 /2024 – CAOPCON-OE/MPPR

ASSUNTO: Direitos dos consumidores¹ nos locais de prática desportiva - lei geral do esporte - atividades de alto risco

EMENTA:

RELAÇÃO DE CONSUMO - TUTELA COLETIVA DE EVENTOS ESPORTIVOS - DIREITOS DOS CONSUMIDORES – LOCAIS DE EVENTOS OU PRÁTICAS ESPORTIVAS – ESTÁDIOS DE FUTEBOL - LEI GERAL DO ESPORTE Nº 14.597, DE 14 DE JUNHO DE 2023 – ARTIGO 127 – LAUDOS TÉCNICOS DE VISTORIA – OBRIGATORIEDADE - SEGURANÇA, SAÚDE, INTEGRIDADE DO TORCEDOR - PORTARIA Nº 55, DE 17 DE AGOSTO DE 2023 – MINISTÉRIO DO ESPORTE - LAUDOS TÉCNICOS DE CONDIÇÕES SANITÁRIAS E DE SEGURANÇA - OBRIGATORIEDADE – LOCAIS DE PRÁTICAS DESPORTIVAS DE PORTE PEQUENO, MÉDIO OU GRANDE PORTE - DECRETO Nº 6795/2009 – VIGÊNCIA – SUCESSÃO LEGISLATIVA - REQUISITOS MÍNIMOS OBRIGATÓRIOS – LEI GERAL DO ESPORTE - DIFERENCIAÇÃO NEGATIVA DE CONSUMIDORES - ATIVIDADE DE ALTO RISCO - LEI DA LIBERDADE ECONÔMICA - EXPOSIÇÃO DE CONSUMIDORES A ALTO RISCO – NECESSIDADE DE EFETIVA TUTELA.

¹ Para efeito desta Nota Técnica, indistintamente utilizamos as expressões consumidores, torcedores, consumidores torcedores, aficcionados, dado que os direitos decorrentes das práticas desportivas são, antes de mais nada, tutelados pelo Código de Defesa do Consumidor.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

2

1. Contextualização do problema

O Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor e da Ordem Econômica do Ministério Público do Paraná, diante da recente entrada em vigor da Lei Geral do Esporte (LGE), Lei nº 14.597/2023 e da Portaria nº 55, de 17 de Agosto de 2023 do Ministério do Esporte, que trouxeram significativas alterações, especialmente no que diz respeito à segurança, saúde, higiene e integridade dos consumidores, torcedores de certames esportivos, apresenta observações e posicionamento técnico e orientador da atuação ministerial na tutela coletiva em defesa dos direitos dos torcedores e demais frequentadores de arenas em concentrações esportivas.

A lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003, o chamado Estatuto de Defesa do Torcedor (ET), era alicerçada nos pilares segurança e informação, para todos os espectadores dos certames esportivos.² Assim, não apenas os consumidores torcedores, mas também os atletas, dirigentes, e demais aficionados frequentadores ou não de locais de eventos ou práticas desportivas³ beneficiavam-se do que dispunha a legislação em favor de sua tutela e proteção. Em específico quanto à segurança dos locais de práticas desportivas, em seu artigo 23, regulamentado pelo Decreto nº 6.795, de 16 de março de 2009/2009, dispunha que ao Ministério Público cabia recepcionar os laudos técnicos de vistorias dos locais de práticas desportivas antes do início das competições.

²LOPES DA SILVA, Joseane Suzart; LOPES DA SILVA, Ana Clara Suzart. **Lei Geral do Esporte suprime direitos dos consumidores no Estatuto do Torcedor**. 25 Out. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-out-25/garantias-consumo-lei-geral-esporte-suprime-direitos-consumidores>. Acesso: 10/11/2023.

³ Para efeito desta nota, tomam-se como equivalentes a “locais de práticas esportivas” as expressões locais de eventos desportivos, estádios, arenas, ginásios e mesmo outras que indiquem o lugar onde se praticam jogos ou competições esportivas de natureza profissional, de que cuida a Lei Geral do Esporte.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

3

No intuito de estabelecer os requisitos mínimos obrigatórios que devem constar nos laudos técnicos para vistoria das condições de segurança dos locais de práticas esportivas, foi publicada ainda na vigência do Estatuto do Torcedor a Portaria nº 20, de 17 de fevereiro de 2023, que revogou a anterior que tratava do mesmo assunto, a Portaria nº 290, de 27 de outubro de 2015. Em sequência, uma vez vigente a Lei Geral do Esporte, sobreveio a publicação da Portaria nº 55⁴, de 17 de agosto de 2023 para tratar do mesmo assunto.

O Ministério do Esporte divulgou documentos, que considera específicos para tratar dos laudos técnicos⁵ complementando a Portaria nº 55/2023, que estabeleceu modificações que produziram efeitos em competições iniciadas ao menos (60) sessenta dias após a publicação, ou seja, a partir de 18.08.2023.

Por intermédio do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor e da Ordem Econômica (MPPR), o Ministério Público tem procedido ao exame dos quatro laudos publicados no site da Federação Paranaense de Futebol de cada estádio utilizado nos Campeonatos Paranaenses da 1ª, 2ª e 3ª divisões, indicando aos Promotores de Justiça as inconsistências que eventualmente apresentem, para as providências necessárias.

A Lei Geral do Esporte (que também agregou elementos da Lei Pelé, Lei nº10.891/04 e Lei n.º 12.867/19 relativa ao financiamento dos desportos), e também elementos da Lei da Liberdade Econômica (Lei Federal nº 13.874/2019), que dispensou alguns estabelecimentos e eventos da necessidade de apresentação de documentos técnicos outrora necessários para liberação de seu funcionamento (mormente aqueles considerados de baixo risco), poderá gerar consideráveis prejuízos aos consumidores dos certames esportivos, não só em relação à sua segurança, saúde, higiene e integridade mas, ainda, em relação aos demais direitos

⁴Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-55-de-17-de-agosto-de-2023-503875094>

⁵Disponível em <https://www.gov.br/esporte/pt-br/acoes-e-programas/infraestrutura-esportiva/requisitos-minimos-obrigatorios-para-estadios/requisitos-minimos-obrigatorios-para-estadios>



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

4

decorrentes. Por esta razão, este Centro de Apoio Operacional realizou estudo sobre o tema, culminando na confecção da presente Nota Técnica.

É o relatório.

2. Análise

2.1. Da relação de consumo e da violação aos direitos do consumidor nos eventos esportivos

É indubitável que resta configurada relação de consumo entre um apreciador de evento esportivo e o responsável pelo espetáculo desportivo, em especial para o que tenha adquirido direito de ingressar em partidas em arenas esportivas. Em verdade a própria disposição contida no artigo 142 da LGE diz que *“As relações de consumo em eventos esportivos regulam-se especialmente por esta Lei, sem prejuízo da aplicação das normas gerais de proteção ao consumidor”*. Porém, é sabido que o Código de Defesa do Consumidor (CDC) tem incidência obrigatória, uma vez que se caracteriza por uma legislação de ordem pública e o interesse social. É norma principiológica que rege as relações de consumo. Ressalte-se que “Em caso de conflito entre a Lei Geral do Esporte e o Código de Defesa do Consumidor, este prevalecerá, devido à regência de todos os contratos firmados entre os destinatários finais e os fornecedores de bens”⁶. Aliás, o artigo 40 do antigo EDT era ainda mais incisivo. Estabelecia que a defesa dos interesses e direitos dos torcedores em juízo observaria, no que coubesse, a mesma disciplina da Lei 8.078/90⁷. Significa que por ser a defesa do consumidor direito e garantia fundamental (artigo 5º, XXXII da Constituição Federal), em não havendo norma

⁶ LOPES DA SILVA, Joseane Suzart. **Estatuto do Torcedor é revogado com prejuízo aos consumidores**. 17 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-17/direito-civil-atual-estatuto-torcedor-revogado-prejuizos-consumidor>. Acesso: 13 nov. 2023

⁷ Idem.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

5

específica de tutela ou se norma houver, porém conflitante com os princípios do CDC, estes assumem observância prioritária.

2.2. Das violações aos direitos do consumidor na LGE⁸

a) Compreensão da norma

O novo instrumento normativo que regula as atividades esportivas no país reuniu em seu bojo outros conjuntos de normas atinentes à temática, envolvendo, além de direitos dos espectadores de eventos esportivos, aspectos da lei Pelé (Lei nº 9.615/1998), e também de leis que revogou e substituiu o inteiro teor, como as leis nº 8.650/93, nº 10.891/04 e nº 12.867/13, que tratam, respectivamente, das relações de trabalho do treinador de futebol, da bolsa atleta, e da profissão de árbitro de futebol.

O primeiro prejuízo para os consumidores espectadores de certames esportivos em arenas diz respeito à dificuldade de compreensão das normas que os protegem, vez que a junção de vários diplomas legais na LGE dificultou o entendimento dos leigos, a percepção do cidadão comum com relação às normas específicas e diretas que os protegiam nos locais de práticas desportivas. Comunga-se do entendimento de que:

“Além de dificultar a compreensão do povo dada à confluência de várias normas, eliminou importantíssimos direitos dos consumidores, no que tange à proteção da sua incolumidade e ao direito de se inteirar de relevantes aspectos das competições. Conflita a LGE com a Lei nº 8.078/90, cuja essência se assenta na prevenção de vícios, que possam

⁸Sobre as violações ao Direito do Consumidor na nova Lei Geral do Esporte, sugere a leitura das publicações da promotora de justiça Joseane Suzart Lopes da Silva, autora de diversos artigos com enfoque nesta área.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

6

*causar acidentes em prejuízo do público presente e na transparência nas relações jurídicas de natureza consumerista*⁹. (negritos nossos)

b) Responsabilidade solidária

Outra questão a este respeito, é que esta lei ordinária que trata do esporte, não pode suplantiar o que vigora no CDC. Os parágrafos 1º e 2º do artigo 142 da LGE tendem a mitigar a responsabilidade solidária em favor do consumidor, já consagrada nos artigos 7º, § único e artigo 25, § 1º do CDC. A solidariedade entre as referidas pessoas jurídicas é, portanto, decorrente do imperativo legal e não de *“conjecturas se será oportuna ou apropriada, como registrado na LGE”*.¹⁰

O Estatuto do Torcedor equiparava expressamente à figura do fornecedor as entidades de prática desportiva e a entidade de administração do desporto. O novo instrumento legal, condiciona essa equiparação em relação ao que chama de organização da competição em conjunto com a organização esportiva detentora do mando de campo a uma avaliação de “pertinência”. Deixa antever, também, pela redação do dispositivo (artigo 142, § 1º da LGE), que “alternativamente” punidas ambas “as organizações esportivas competidoras”, exclui-se ou afasta-se a punição da organização da competição.

c) Torcida organizada

Outro ponto de retrocesso à proteção do consumidor nos estádios é o disposto no parágrafo terceiro da LGE que diz para efeito de responsabilização,

⁹LOPES DA SILVA, Joseane Suzart; LOPES DA SILVA, Ana Clara Suzart. **Lei Geral do Esporte suprime direitos dos consumidores no Estatuto do Torcedor**. 25 Out. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-out-25/garantias-consumo-lei-geral-esporte-suprime-direitos-consumidores>. Acesso: 10/11/2023.

¹⁰LOPES DA SILVA, Joseane Suzart. **Estatuto do Torcedor é revogado com prejuízo aos consumidores**. 17 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-17/direito-civil-atual-estatuto-torcedor-revogado-prejuizos-consumidor>. Acesso: 13 nov. 2023



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

7

não se confundir a torcida organizada com a organização esportiva por ela apoiada, e ainda estatui no § 6º que o dever de reparar o dano seria de responsabilidade da própria torcida organizada e de seus dirigentes e membros. Trata-se de temeridade que se não pode apoiar.

“Ao que parece, tencionou-se eximir a referida pessoa jurídica da responsabilidade diante dos danos causados aos espectadores. Entrementes, será viável pugnar, judicialmente, que a entidade desportiva também responda pelos prejuízos gerados pelos seus apoiadores, pois tem o dever de os orientar e acompanhar as suas ações, evitando-se os desmandos e atos de violência”.¹¹

d) Venda de ingressos

Um possível desencadeador de conflitos é a redução do prazo para venda de ingressos (o artigo 143 da LGE o reduziu de 72 para 48 horas), diminuindo o tempo de planejamento e organização das vendas. Ademais, só manteve a exigência de estabelecimento de pelo menos 5 (cinco) pontos de vendas de ingressos nos jogos nacionais ou regionais de primeira e segunda divisões, caso a oferta *online* de ingressos seja satisfatória. Ponto que demandará esforços das entidades integrantes do Sistema Nacional do Consumidor na fiscalização de tal normativa, tendo em vista a proteção dos consumidores hipervulneráveis, que nem sempre têm pleno acesso ao sistema de internet.

e) Transparência dos certames

Menor consideração sofreu o aspecto da transparência na organização e execução das competições. Para Lopes da Silva (2003):

¹¹LOPES DA SILVA, Joseane Suzart. **Estatuto do Torcedor é revogado com prejuízo aos consumidores**. 17 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-17/direito-civil-atual-estatuto-torcedor-revogado-prejuizos-consumidor>. Acesso: 13 nov. 2023



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

8

“Conquanto que o artigo 187 da LGE garanta a ética e o fair play, primando pelo equilíbrio financeiro, apontam-se quatro ocorrências que afetam o direito de o consumidor se inteirar das regras norteadoras dos eventos:

- 1) ampliação de prazos para a divulgação de dados pertinentes;
- 2) a supressão de regras sobre o critério técnico para se admitir a participação de entidade esportiva;
- 3) a eliminação de dispositivos sobre a apresentação de significativas informações; e
- 4) o relacionamento entre os espectadores em face da justiça desportiva, do ouvidor, dos árbitros e das entidades participantes, perpassou por involuções.”¹²

Vejamos ainda o seguinte excerto:

“Pela LGE o regulamento, as tabelas e o nome do ouvidor serão expostos até 45 dias antes do início do evento e não mais com 60 dias de antecedência. As eventuais sugestões, apresentadas pelos interessados, terão que ser submetidas ao conselho arbitral, composto por todas as organizações de prática esportiva integrantes da competição, para deliberação por maioria — regra não contemplada pelo EDT. O documento final será veiculado com a precedência de 30 dias, sendo anteriormente 45 dias.

O EDT, no artigo 10º §§ 1º a 5º, com a redação atribuída pela Lei nº 13.155/15, detalhava as regras sobre o critério técnico para a habilitação de entidade de prática desportiva, determinando que fossem considerados a colocação obtida em competição anterior e o cumprimento de relevantes requisitos. Dentre estes, estavam a comprovação da regularidade fiscal e junto ao FGTS, a quitação de débitos trabalhistas e outros perante os atletas.

A LGE não contemplou tais exigências e não traz menção ao princípio do acesso e do descenso nos campeonatos ou torneios regulares com mais de uma divisão, conforme disposto pelos parágrafos 2º e 3º daquele mesmo artigo. No artigo 193, limitou-se a referir-se tão somente ao desempenho no anterior certame — aspectos que conflitam com os direitos dos consumidores à transparência e à informação.

Os artigos 5º a 8º do EDT asseguravam a publicidade e a transparência na organização das competições, competindo às entidades divulgar, em sítio eletrônico, importantes dados, mas que foram extirpados

¹²LOPES DA SILVA, Joseane Suzart. **Estatuto do Torcedor é revogado com prejuízo aos consumidores**. 17 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-17/direito-civil-atual-estatuto-torcedor-revogado-prejuizos-consumidor>. Acesso: 13 nov. 2023



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

9

pela LGE. Havia obrigatoriedade quanto à apresentação da íntegra do regulamento, das tabelas da competição, do nome do ouvidor, das formas de contato e da escalação dos árbitros. Os borderôs completos das partidas deveriam ser publicizados e, durante a sua realização, os torcedores tinham resguardado o direito à exposição da renda obtida. Este dado seria disponibilizado pela entidade organizadora da competição por intermédio dos serviços de som e imagem instalados no local, coadunando-se com o direito à informação dos consumidores.

O EDT esmiuçava o direito de o torcedor manter contato com o ouvidor, a arbitragem, a justiça desportiva e as entidades participantes, como se depreende da análise dos revogados artigos 6º e 32 a 36. Contudo, não foram mantidas as regras sobre o amplo acesso a tais profissionais e as prerrogativas de se receber respostas diante de pleitos formulados.”¹³

Em relação à incerteza do resultado esportivo, a LGE não manteve a regra que garantia a escolha dos árbitros mediante sorteio ou audiência pública, no mínimo, 48 horas antes de cada rodada, com transmissão ao vivo pela rede mundial de computadores, sob pena de nulidade, o que é um prejuízo à transparência na escolha do árbitro, ainda que nos artigos 194 a 197, faça referência a uma arbitragem independente, imparcial, previamente remunerada e isenta de pressões.¹⁴

2.3. Segurança do espectador nos certames esportivos

Com relação à segurança e saúde dos torcedores presentes em arenas e certames esportivos, estes já têm sido objeto de estudo deste Centro de Apoio, em razão das recentes mudanças nos instrumentos normativos que a disciplinam.

¹³ LOPES DA SILVA, Joseane Suzart. **Estatuto do Torcedor é revogado com prejuízo aos consumidores**. 17 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-17/direito-civil-atual-estatuto-torcedor-revogado-prejuizos-consumidor>. Acesso: 13 nov. 2023

¹⁴ Idem



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

10

O artigo 146 da LGE dispõe que: *“O espectador tem direito à segurança nos locais onde serão realizados os eventos esportivos antes, durante e após a realização das provas ou partidas”*¹⁵.

O artigo 147, § 1º, dispõe do imperativo da apresentação dos laudos obrigatórios ao Ministério Público pelos órgãos e autoridades competentes pelas vistorias dos estádios¹⁶, que *“atestarão a real capacidade de público nas arenas esportivas, bem como suas condições de segurança”*.

A prática desportiva possui caráter não apenas de prestação de serviço de lazer, mas também econômico, devendo-se proporcionar ao torcedor proteção à sua saúde e segurança. Como o esporte carrega massa de torcedores, em especial o futebol, os estádios onde ocorrem a prática devem atender minimamente condições de execução das partidas. Para tanto, chama a legislação, tanto a revogada, quanto a vigente, o concurso do Ministério Público na vigilância desses requisitos, instituindo em pelo menos 04 (quatro) dos interesses a assegurar, por intermédio de laudos de órgãos e autoridades competentes a expedi-los.

a) Da classificação dos estádios em pequeno, médio e grande porte e dispensa de laudos técnicos

Ocorre que a Lei Geral do Esporte revogou o Estatuto do Torcedor, porém, manteve no art. 147 a obrigação de que:

“Os responsáveis pela organização da competição apresentarão à Autoridade Nacional para Prevenção e Combate à Violência e à Discriminação no Esporte (Anaesporte) e ao Ministério Público dos

¹⁵ É sabido que a história recente do país registra reiterados tumultos e outros ilícitos perpetrados que redundam em elevado número de tragédias ocorridas em estádios nacionais, especialmente em atividades ligadas à prática futebolística, e com o registro de vítimas.

¹⁶ Com relação aos laudos técnicos, apesar de o novo texto legal estabelecer sua apresentação não apenas ao MP, mas também à Autoridade Nacional para Prevenção e Combate à Violência e à Discriminação no Esporte, vale destacar que o artigo 182, caput, da LGE, que tratava da criação da Anaesporte, foi vetado, reduzindo assim um outro fator de controle da efetividade no cumprimento da norma.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

11

Estados e do Distrito Federal, previamente à sua realização, os laudos técnicos expedidos pelos órgãos e pelas autoridades competentes pela vistoria das condições de segurança das arenas esportivas a serem utilizadas na competição”.

Como não é demais relembrar, o Estatuto do Torcedor¹⁷ em seu artigo 23 e Decreto 6.795/2009, dispunha que cabia ao Ministério Público a verificação, quanto aos seguintes laudos dos estádios a serem elaborados pelos órgãos e autoridades competentes, remetidos com antecedência às competições ao Ministério Público.

O comando legislativo foi regulamentado pelo Decreto nº 6.795, de 16 de março de 2009, o qual definiu e estabeleceu quais laudos seriam os obrigatórios para que viessem atestar “*a real capacidade de público dos estádios, bem como suas condições de segurança...*” (v. artigo 2º, § 1º), a saber: I - laudo de segurança; II - laudo de vistoria de engenharia; III - laudo de prevenção e combate de incêndio; e IV - laudo de condições sanitárias e de higiene.

Na sequência, o Ministério do Esporte baixou a Portaria nº 290, de 27 de outubro de 2015 para consolidar os requisitos mínimos a serem contemplados nos laudos técnicos previstos no Decreto nº 6.795/2009 e, em seu artigo 1º, repetiu os laudos estabelecidos no Decreto regulamentador e dispôs que os requisitos mínimos seriam os constantes nos anexos I, II, III e IV à Portaria, assinalando, em asterisco, ao final do documento, que os anexos seriam publicados no “Boletim de Serviço do Ministério do Esporte e disponibilizados no site do Ministério”.

Mas a Portaria nº 290/2015, em 17 de maio de 2023, foi revogada expressamente, e substituída pela Portaria nº 20 pelo Ministério do Esporte. Esta

¹⁷Art. 23. A entidade responsável pela organização da competição apresentará ao Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal, previamente à sua realização, os laudos técnicos expedidos pelos órgãos e autoridades competentes pela vistoria das condições de segurança dos estádios a serem utilizados na competição.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

12

Portaria fundamentou-se no Decreto nº 6.795/2009 e nos dispositivos do vigente Estatuto do Torcedor, para também regular e estabelecer os requisitos mínimos obrigatórios de todos os laudos técnicos.

Observa-se que apesar da redação de ambas as portarias referir-se a regulamentar “condições sanitárias e de segurança” em verdade refere-se a todos os laudos que em sequência estabelecem. Quer dizer, no requisito segurança abarca todos os laudos do incisos I a III (todos referem-se a segurança físico-psíquica) e no requisito condições sanitárias, o laudo de condições sanitárias e de higiene (abrange saúde). Portanto, comporta todos os demais laudos, como não poderia deixar de ser, pois o comando maior era o do Decreto regulamentador nº 6.795/2009. E, no artigo 3º, estabeleceu que os requisitos mínimos de todos os laudos (aqueles que foram previstos no artigo 2º da Portaria) seriam publicados em “documentos específicos” a serem publicados no Boletim de Serviço no site do Ministério do Esporte. Ocorre que não se teve conhecimento de nenhum documento previsto, em anexo, ou por vinculação à Portaria em tratamento.

Logo, os requisitos a serem cumpridos seriam os anteriores previstos, por força do comando do Decreto regulamentador, ou seja, o dos seus anexos I a IV, que regulava o antigo Estatuto do Torcedor, haja vista que ainda não há Decreto que regulamenta a atual Lei Geral do Esporte.

No intuito de estabelecer os requisitos mínimos obrigatórios que devem constar nos laudos técnicos para vistoria das condições de segurança dos estádios utilizados em competições esportivas, uma vez vigente a Lei Geral do Esporte, sobreveio a publicação da Portaria nº 55, de 17 de agosto de 2023¹⁸. Traz, ainda assim, redação praticamente idêntica à da Portaria revogada, com o detalhe de que manteve a invocação ao Decreto que regulamentou o revogado Estatuto do Torcedor, em seu artigo 2º, definidor dos 04 (quatro) laudos necessários a oferecer as condições de segurança nos estádios. Observa-se mais uma vez que o artigo 1º

¹⁸Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-55-de-17-de-agosto-de-2023-503875094>



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

13

expressou tratar de regular os laudos técnicos de vistoria “das condições de segurança”, no desporto profissional, sem fazer a dualística distinção do requisito sanitário e do requisito segurança, como faziam as anteriores.

No entanto, incabível que no documento 1¹⁹, constante do Boletim de Serviços do Ministério do Esporte dispensando laudos, ou mesmo nos que não dispensou arrefecendo as exigências de requisitos essenciais, é indevido, entenda-se injurídico, como alhures afirmado, porque Portaria não pode derogar aspectos de Lei ou Decreto regulamentador.

b) Da vigência do Decreto nº 6.795, de 16 de março de 2009

Como não houve decreto específico de regulamentação à Lei Geral do Esporte, o que prevalece são os dispositivos do Decreto nº 6.795/2009, já referido, que regulamentou o artigo 23 do Estatuto do Torcedor, por vários motivos.

Um primeiro deles, é o de que a ausência de regulamentação ao artigo 127 da Lei Geral do Esporte, importa em aplicar integralmente as normas regulamentadoras do citado Decreto, por sucessão legislativa, em continuidade da norma que serve de pressuposto de validade ao Decreto regulamentador.

A doutrina moderna assevera que a manutenção da vigência de atos regulamentadores de normas que foram substituídas por outras, mas que não apresentem uma contrariedade normativa-material entre os regulamentos e a lei nova, devem permanecer vigentes no ordenamento jurídico, enquanto não forem devidamente regulamentos os novos diplomas legais. Este entendimento contempla os princípios da eficiência administrativa e do aproveitamento dos atos, evitando que ocorra um vazio no sistema jurídico, o que somente entravaria a aplicação de nova

¹⁹ Extraído de <https://www.gov.br/esporte/pt-br/acoes-e-programas/infraestrutura-esportiva/requisitos-minimos-obrigatorios-para-estadios>, com acesso em 26.1.23



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

14

lei que substituiu a anterior mas tratou de mesmo tema, como é o caso da Lei Geral do Esporte.²⁰

No mesmo sentido, Cabral (2022) destaca que: *“a justificativa para se permitir a manutenção da vigência de regulamentos antigos em face de novas leis é, à luz da função dos regulamentos, a teorização da compatibilização normativa do regulamento com o conteúdo material da lei”*²¹ O que exatamente se vislumbra ocorrer neste caso concreto.

Em segundo motivo, é o de que a regulamentação pressupõe a edição de decreto. Na ausência de decreto atual, prevalece, em continuidade, portanto, o anterior. E, em terceiro argumento, que outros instrumentos normativos diferentes do decreto, não são hábeis a “regulamentar” os dispositivos legais.

Pode-se inferir, portanto, que o Decreto nº 6.795/2009, cuja edição se deu a fim de regulamentar norma constante do então Estatuto do Torcedor, continua íntegro, e com sua validade fundada na mesma norma já vigente desde 2003, mas agora instrumentalizada no artigo 147 da Lei Geral do Esporte, novo diploma legal que rege a matéria.²²

É correto afirmar que este Decreto persiste no ordenamento jurídico nacional, haja vista que não há incompatibilidade do decreto regulamentar com novas normas agora vigentes, antes, regula a mesma matéria tratada na nova lei.

Dito isto, outro aspecto relevante é o entendimento de que resoluções, portarias, instruções normativas, boletins, etc., não podem inovar, estabelecer condições, procedimentos, direitos ou deveres, para além daqueles que a lei e seu decreto regulamentador cuidaram.

²⁰ Neste sentido, vide: MONIZ, Ana Raquel Gonçalves. O regulamento administrativo: uma perspectiva a partir do direito português. Revista de Direito Público da Economia — RDPE, Belo Horizonte, a. 16, n. 63, p. 66, jul./set. 2018. Acesso: 26.01.2024

²¹ CABRAL, Flávio Garcia. O que ocorre com os regulamentos quando a lei é revogada por uma nova legislação. Revista de Direito Administrativo, v. 281, nº1, p. 271-294, Rio de Janeiro, Jan-Abr, 2022, p. 283

²² Com base em análise do tema já proferido, sob a análise da Subprocuradoria-Geral para Assuntos Jurídicos, Núcleo de Constitucionalidade, de autoria do Promotor de Justiça Gustavo Henrique Rocha de Macedo, a pedido deste Centro de Apoio Operacional.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

15

Em vista dessa toada, compele-se referir que o Ministério do Esporte divulgou documentos, considerado específicos, para tratar dos laudos técnicos²³ complementando a Portaria nº 55, de 17 de agosto de 2023, que estabeleceu modificações que produziram efeitos em competições iniciadas ao menos (60) sessenta dias após a publicação, ou seja, a partir de 18.08.2023.

O Ministério do Esporte²⁴ dispensou os responsáveis por estádios de porte médio (que comportam público de até 10.000 lugares) de apresentar laudo de condições sanitárias e de higiene, e os estádios de pequeno porte (com capacidade máxima de até 3.000 lugares), além do laudo de condições sanitárias higiene, também do laudo de segurança. Tal conduta desautorizada pelo Decreto nº 6.795 a torna contrária à juridicidade do instrumento legal porque fere diretamente os direitos dos consumidores. Gera, em verdade, efeitos contrários aos propósitos, pois desveste o torcedor da obrigatoria segurança.

Sob essa perspectiva de segurança dos locais de práticas desportivas, a Portaria do Ministério do Esporte nº 55/2023 também prevê a necessidade de apresentação de *laudo de estabilidade estrutural*, quando presentes as situações previstas no artigo 2º parágrafo único, incisos I a V.

Como microssistema tutelar do consumidor o Código de Defesa do Consumidor, carreador de principiologia prevalecente sobre qualquer outra na relação de consumo, impõe que a apresentação de todos os laudos para todas as praças desportivas ou estádios, já que o fator segurança é direito básico do consumidor, inserido no inciso I, ao artigo 6º.

E, em se tratando de condições sanitárias e de higiene dos locais de práticas desportivas, o respectivo laudo, previsto no inciso IV, do artigo 2º do Decreto

²³Disponível em <https://www.gov.br/esporte/pt-br/acoes-e-programas/infraestrutura-esportiva/requisitos-minimos-obrigatorios-para-estadios/requisitos-minimos-obrigatorios-para-estadios>

²⁴<https://www.gov.br/esporte/pt-br/acoes-e-programas/infraestrutura-esportiva/requisitos-minimos-obrigatorios-para-estadios/DOCUMENTO1.pdf>. Acesso em: 03/10/2023.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

16

nº 6.795/2009, é de apresentação indispensável e essencial. Veja-se a redação dos artigos 157 e parágrafo único da LGE:

Art. 157. É direito do espectador que as arenas esportivas possuam sanitários em número compatível com sua capacidade de público, em plenas condições de limpeza e funcionamento.

Parágrafo único. Os laudos de que trata o art. 147 desta Lei devem aferir o número de sanitários em condições de uso, e deve ser emitido parecer sobre a sua compatibilidade com a capacidade de público do estádio.

Portanto, nenhuma autoridade competente pode deixar de realizar as vistorias obrigatórias acerca do cumprimento dos deveres dos organizadores de práticas desportivas relacionados, cujos interesses tutelados serão atestados em todos os laudos, e não cabe a qualquer normatização ou regulação infralegal dispensá-los contra dispositivo de lei e decreto regulamentador imperante.

Ora, o esporte é verdadeiramente um direito social, e principalmente por isso deve ser garantida a incolumidade física, bem como a saúde dos consumidores que comparecem aos locais de práticas desportivas.

Ficam expostos a um alto risco à segurança, os consumidores, jogadores e demais pessoas que ocupam o local do evento desportivo que não dispõem de obrigatória vistoria atestatória. E se necessária a vistoria, o laudo decorrente há que ser elaborado. E a saúde dessas pessoas fica exposta a um alto risco de contaminações pela ausência de verificação das condições adequadas sanitárias e de higiene, materializadas no laudo respectivo.

c) Futebol atividade de alto risco

Observa-se ainda, com relação ao aspecto da segurança, que os



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

17

requisitos mínimos aludidos na Portaria nº 55/2023 do Ministério do Esporte não atendem à segurança dos torcedores, uma vez que dispensa requisitos essenciais para a realização de tais eventos esportivos. Entende-se que o futebol é atividade de “alto risco”. Independentemente da capacidade do estádio, o risco é inerente, tendo em vista que os conflitos que podem surgir não atingem apenas os torcedores nas arenas esportivas, mas o universo de todos os aficionados que possam interagir em razão do espetáculo. Nesse aspecto, a revogada Portaria nº 290/2015 do Ministério do Esporte trazia melhores critérios para o atendimento da segurança de todos os envolvidos em competições esportivas.

Para que não haja equívocos de interpretação, é importante trazer ainda à discussão aspectos da Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que instituiu a Declaração de Direitos da Liberdade Econômica que estabeleceu que, para as atividades econômicas consideradas de baixo risco, não há necessidade de atos públicos de liberação. O CAOP das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos do Consumidor e da Ordem Econômica publicou **TESE** com estudo a este respeito²⁵.

Não se considera atividade de baixo risco a frequência de torcedores em locais de práticas desportivas para assistir aos eventos, principalmente os relativos à modalidade de futebol, e nem há disposição legal neste sentido.

Vale citar que as leis Estaduais e do Município de Curitiba não enquadram o futebol ou ajuntamentos esportivos como atividades de baixo risco.

A Secretaria de Saúde do Estado do Paraná publicou a Resolução nº 1.034, de 24 de agosto de 2020²⁶ que “*define o grau de risco sanitário das*

²⁵SCHERAIBER, Ciro Expedito; CHIAMULERA, Caroline, DOS SANTOS, Evandro Vinicius Leonel. **Liberdade Econômica e Fiscalização de Atividades de Baixo Risco – Um equilíbrio entre os Direitos dos Consumidores e a Livre Iniciativa**. PENSAR MP. Vol. 3. Seminário Virtual de Teses do Ministério Público do Paraná. BONAVIDES, Samia Saad Gallotti (ORG.) Documento Eletrônico. Curitiba: Escola Superior do Ministério Público, 2023. Pag. 137- 148.

²⁶Disponível em https://www.saude.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2020-08/1034_20.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

18

atividades econômicas, regulamenta os procedimentos para o licenciamento sanitário no Estado do Paraná e dá outras providências.” Frise-se que a atividade desportiva não consta no rol das atividades de baixo risco conforme entendimento da SESA/PR. O município de Curitiba publicou o Decreto nº 360, de 17 de março de 2022²⁷ que define a classificação de risco das atividades econômicas a serem observadas nos licenciamentos municipais, conforme Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que instituiu a Declaração de Direitos da Liberdade Econômica e outros dispositivos legais.

É salutar o fato de as empresas classificadas como de baixo risco não necessitarem de quaisquer atos públicos de liberação para o início de suas atividades econômicas. Porém, isso não implica no afastamento do dever do Poder Público de fiscalizar as referidas atividades, em consonância com as atualizações das respectivas legislações.

Até mesmo porque a Lei da Liberdade Econômica não adentrou ao ordenamento jurídico brasileiro para suprimir direitos já consagrados (como por exemplo, o direito constitucional de que a Ordem Econômica deva observar o princípio de Defesa do Consumidor (firmado no artigo 170, inciso V da Carta Magna de 1988), nem mesmo para suprimir o Poder de Polícia do ente público, necessário para resguardar interesses públicos concernentes à segurança, higiene, ordem, exercício de atividades públicas, tranquilidade pública, respeito a direitos individuais ou coletivos, dentre outros (artigo 78 do CTN).

Ao contrário, a adequada leitura que se deve fazer em relação à referida legislação aponta para o fato de que, sua proposta ampla está associada justamente à necessidade de segurança jurídica e social.

Resta, então, o enfrentamento analítico do desporto sob os princípios da lei da liberdade econômica para o fim de considerar a prática do desporto, em especial o que mais movimentava a “massa” de torcedores, como de

²⁷Disponível em <https://mid.curitiba.pr.gov.br/2022/00340306.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

19

altíssimo risco, com os propósitos de estímulo e facilitação às atividades econômicas, porém com a prevenção necessária aos direitos dos consumidores, em especial do torcedor, no aspecto de sua segurança e saúde.

2.4. Adendos acerca da segurança do torcedor

O artigo 149 da LGE diz que a responsabilidade pela segurança do espectador em evento esportivo será da organização esportiva diretamente responsável pela realização do evento esportivo e seus dirigentes (o artigo 14 do EDT dizia que seria de responsabilidade a entidade detentora do mando de jogo e seus dirigentes).

Ainda, no parágrafo 1º do citado artigo 149, consta que a disponibilização de uma ambulância para cada 10 mil torcedores, é dever do detentor do direito de arena ou similar. Porém, no instrumento legal anterior, dizia que teria que ser executada pelo titular do mando. Para LOPES DA SILVA (2023) há aqui transferência de responsabilidade para terceiros — prática taxada como abusiva pelo artigo 51, inciso III, do CDC²⁸.

Como nas atividades esportivas são explorados seu grande potencial econômico, tem-se que o artigo 152 da norma apresenta clara dissonância com a essência propulsora do Código de Defesa do Consumidor: a responsabilidade solidária e objetiva de todos aqueles que obtêm proveitos com as atividades econômicas e não apenas de uma ou outra pessoa jurídica envolvida, como as citadas no artigo 152.

²⁸LOPES DA SILVA, Joseane Suzart. **Estatuto do Torcedor é revogado com prejuízo aos consumidores**. 17 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-17/direito-civil-Atual-estatuto-torcedor-revogado-prejuizos-consumidor>. Acesso: 13 nov. 2023



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

20

3. Conclusão

Tem-se que as observações trazidas apenas reforçam o entendimento de proteção aos direitos dos consumidores que frequentam os estádios esportivos brasileiros, cabendo aos órgãos públicos, e a quem de Direito, inclusive o Ministério Público, velar pela proteção de seus interesses.

Diante do exposto, este Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor e da Ordem Econômica elabora esta **Nota Técnica**, com posicionamento técnico e orientador da atuação ministerial dos membros do Ministério Público que militam na proteção e defesa do consumidor, e também faz as seguintes observações:

3.1. A Lei Geral do Esporte dificultou a interpretação de suas normas pelo povo, devido à mescla de normas diversas, eliminando importantes regras sobre a segurança e informação do consumidor frequentador de arenas esportivas;

3.2. Com relação à proteção do consumidor nos locais de práticas desportivas, deve-se observar as disposições da legislação consumerista, como aporte principiológico, em razão da natureza jurídica da atividade esportiva, que é verdadeiro direito social, e a prática esportiva direito e garantia fundamental da sociedade. Haja vista os aspectos constitucionais à luz dos direitos fundamentais do artigo 5º, inciso XXXII da Constituição Federal, em face do princípio da vulnerabilidade que informa o microssistema de tutela do consumidor;

3.3. Em se tratando de concentração de pessoas em locais de práticas desportivas, emerge interesses a merecer a tutela coletiva, legitimando a atuação ministerial, especialmente quanto à segurança



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

21

do torcedor, para a qual sobressai-se a necessidade já apontada pelo artigo 127 da LGE de verificação dos laudos técnicos.

3.4. Ante o alto risco para os consumidores nos eventos oriundos de competições esportivas, com relação aos requisitos mínimos obrigatórios para os estádios, o Ministério Público deve exigir, pelo menos, todos os quatro laudos técnicos de liberação essenciais (parágrafo primeiro, do artigo 2º do Decreto nº 6795/2009 do Ministério do Esporte): I) laudo de segurança; II) laudo de vistoria, engenharia, acessibilidade e conforto; III) laudo de prevenção e combate de incêndio e pânico, e; IV) laudo de condições sanitárias e de higiene – de qualquer organizador de evento, independentemente da capacidade de público esperado, em face da necessária efetividade das normas de proteção do torcedor, em relação às variadas violações de seus direitos, inclusive para que sejam cumpridas as previsões normativas da Lei Geral do Esporte e do Decreto nº 6.795, de efetiva apresentação dos Laudos decorrentes das vistorias;

3.5. Na omissão da apresentação de algum ou alguns dos laudos, alvitra-se que o agente ministerial possa requisitá-los e de forma completa em relação aos seus detalhes mínimos, mesmo que a Portaria (ME) nº 55/2023 dispense alguns deles conforme o porte do estádio;

3.6. As Promotorias de Justiça deverão atentar-se quanto ao laudo de estabilidade estrutural se presentes alguma ou algumas das hipóteses do Decreto nº 6.795 e do disposto na Portaria nº 55, de 17 de agosto de 2023, em vigor;

3.7. Em se tratando de modalidade futebolística deve-se ter atenção redobrada do poder público, eis que representa patrimônio cultural



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

NOTA TÉCNICA Nº 001/2024 – CAOPCON-OE/MPPR - PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 0046.24.011187-5

22

da nação, cuja realidade dos interesses são mais intensificados, dados os ânimos decorrentes de rivalidades entre torcedores, cujas medidas nesse sentido acautelam também os demais protagonistas envolvidos, tais como atletas, dirigentes e a generalidade difusa da sociedade brasileira.

É a nota.

CIRO EXPEDITO SCHERAIBER, Procurador de Justiça

Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa
do Consumidor do Ministério Público do Estado do Paraná

Presidente da Comissão Permanente de Prevenção e Combate à Violência nos Estádios – CNPG

Curitiba

2024