

## VOTO

**O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em que se pretende a declaração de inconstitucionalidade, sem redução de texto, mediante interpretação conforme à Constituição, do art. 1º da Lei Federal 14.117, de 8 de janeiro de 2021, que suspendeu a exigibilidade das parcelas autorizadas pelo art. 6º da Lei 13.155, de 4 de agosto de 2015, devidas pelas entidades desportivas profissionais de futebol que aderiram ao Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro (Profut), “**durante o período da calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS)**” .

Requer-se que a previsão contida na norma impugnada não se condicione à vigência do Decreto Legislativo 6/2020, que vigorou entre 20 de março de 2020 e 31 de dezembro do mesmo ano, mas sim seja condicionada ao retorno da normalidade de condições para a realização de jogos de futebol nacionais, com a presença de público nos estádios, em todas as localidades.

Em manifestação juntada aos autos, em 27.4.2022, a autora noticia fato novo, consistente no advento da Portaria GM/MS 913, de 22 de abril de 2022, mediante a qual o Ministro da Saúde declarou “*o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCov)*”. Sugere, então, que eventual procedência do pedido confira interpretação conforme à Constituição ao art. 1º da Lei 14.117/2021, para que seus efeitos se estendam até a entrada em vigor da referida Portaria .

Sobre essa questão, a Advocacia-Geral da União manifesta-se nos autos, mencionando a atual inexistência de restrição à presença de público nos estádios. Assim, diante do elevado impacto da medida cautelar deferida, que segundo afirma, gera a ausência de recolhimento mensal na ordem de R\$ R\$ 7.131.197,63 aos cofres públicos, pugna pela revogação da medida cautelar, com o imediato restabelecimento da exigibilidade das parcelas a que se refere o artigo 1º da Lei 14.117/2021.

Anoto que a presente ação objetiva encontra-se devidamente instruída com as informações prestadas pelas autoridades competentes, a manifestação da AGU e o parecer da PGR, motivo pelo qual proponho a conversão da ratificação da medida cautelar em julgamento de mérito.

Em casos como esse, aplica-se a norma estabelecida pelo art. 12 da Lei 9.868/1999, abaixo transcrita *in verbis* :

“Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação .”

Não se deve olvidar que o objetivo da norma prevista no art. 12 da Lei 9.886/1999 é possibilitar a otimização dos julgamentos no Supremo, com a prolação de decisões em tempo razoável, mas sem desconsiderar a instrução do feito e as garantias processuais das partes.

Nessa linha, tenho afirmado, no âmbito acadêmico que:

“o disposto no art. 12 da Lei n. 9.868/99 tornou-se instrumento de inegável importância para a operação de nosso sistema de controle de constitucionalidade, apresentando-se como alternativa processual eficaz, principalmente em situações nas quais seja necessária a imediata supressão do estado de incerteza jurídica, evitando, ademais, a obstrução do andamento de outros processos, objetivos ou subjetivos, não raras vezes urgentes.” (MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de Constitucionalidade: ADI, ADC e ADO.** Comentários à Lei n. 9.868/99. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 352).

Por esses motivos, proponho a conversão da ratificação da medida cautelar em julgamento de mérito.

### **1. Do conhecimento da ação**

Inicialmente, entendo que devem ser rejeitadas as questões preliminares de não conhecimento da ação em razão da suposta ilegitimidade da parte, suscitadas pelo Presidente da República, pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral da República.

O art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999, que disciplina o processo e o julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade, reproduz o teor do art. 103, XI, da Constituição Federal, o qual assegura a legitimidade ativa especial às

entidades de classe de âmbito nacional para impugnar, mediante ação de controle concentrado, a constitucionalidade de leis ou atos normativos.

A jurisprudência desta Corte exige a presença de pertinência temática, a qual se caracteriza quando demonstrada a correlação entre os objetivos institucionais da associação e o objeto da ação direta de inconstitucionalidade.

A legitimidade pressupõe, ainda, o atendimento de um requisito espacial, qual seja, a representatividade em âmbito nacional, na esteira da jurisprudência desta Corte, e por analogia à Lei dos Partidos Políticos, quando a entidade congrega associados, de quadro homogêneo, em 9 (nove) Estados da Federação.

Por fim, o Supremo Tribunal Federal também condiciona a legitimidade à representatividade da categoria profissional ou econômica em sua totalidade, afastando, em regra, a legitimidade de associações que representam apenas fração da categoria afetada pela norma impugnada.

Com relação à presença de pertinência temática entre os objetivos da autora e o objeto desta ação, destaca-se que a pretensão aduzida na inicial diz respeito a pedido para que seja conferida interpretação conforme à Constituição ao art. 1º da Lei Federal 14.117, de 8 de janeiro de 2021, que suspendeu a exigibilidade das parcelas autorizadas pelo art. 6º da Lei 13.155, de 4 de agosto de 2015, devidas pelas entidades desportivas profissionais de futebol que aderiram ao Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro (Profut), **“ durante o período da calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) ”**.

Referida pretensão fundamenta-se nos efeitos devastadores que a emergência sanitária da Pandemia da Covid-19 gerou no futebol brasileiro, em razão de adiamentos, cancelamentos e realização de jogos com portões fechados – isto é, sem torcedores nas arquibancadas –, gerando sério impacto sobre a arrecadação dos clubes de futebol pela venda de ingressos e, conseqüentemente, sobre seus balanços, dificultando a manutenção do pagamento das parcelas referentes ao Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro (Profut).

Segundo consta do Estatuto Social da entidade autora, referida Associação tem como objetivo *“ a promoção e defesa dos interesses comuns de seus filiados, visando o cumprimento da legislação desportiva e a representação perante qualquer entidade com o objetivo de garantir a*

*efetividade dos direitos legalmente conferidos aos filiados” (art. 4º, a). Entre suas atribuições, encontra-se previsto o poder de “representar os filiados, caso expressamente autorizado para tanto, judicial e extrajudicialmente, na defesa de seus direitos, desde que compatíveis com o presente estatuto” (art. 5º, c).*

Assim, entendo demonstrado o necessário elo entre os objetivos institucionais da Associação autora, constantes de seu estatuto, e a norma ora atacada, restando preenchido o requisito da pertinência temática para o conhecimento da ação.

No que se refere ao requisito espacial, a Associação autora congrega 29 (vinte e nove) clubes de futebol das séries B e C do Campeonato Brasileiro de Futebol, sediados em 15 (quinze) Estados da Federação. Demonstra-se caracterizada, portanto, a representatividade nacional exigida para a propositura de ação de controle concentrado de constitucionalidade.

Quanto à alegada representação de mera fração da categoria atingida pela norma, ao tempo da concessão da medida cautelar nos presentes autos, consignei as perplexidades que o tema da legitimação constitucional para a propositura das ações de controle concentrado por entidades de âmbito nacional suscita na jurisprudência deste Tribunal.

Afirmo, na oportunidade, que a autora “*é associação nacional que congrega diversos clubes de futebol sediados em diferentes Estados da federação e ora questiona norma federal diretamente disciplinadora de preceitos aplicáveis a seus associados*”.

Não obstante o dispositivo impugnado alcance um universo maior de interessados do que a fração de clubes de futebol representados pela autora – conforme alegado pelas autoridades mencionadas –, entendo que a parcela de clubes representada pela Associação Nacional de Clubes de Futebol é significativamente mais afetada pela ausência de arrecadação com a venda de ingressos para os jogos, em razão da proibição de público nos estádios durante os efeitos da pandemia da Covid-19, o que a torna uma fração qualificada para provocar o controle concentrado de constitucionalidade nesta Corte.

Isso se dá, entre outros motivos, porque os clubes pertencentes às séries B e C possuem receitas menores se comparadas aos da Série A, sendo mais dependentes dos valores arrecadados com Bilheteria e programas de Sócio-Torcedor para uma boa gestão esportiva e maior robustez financeira.

Nesse sentido, é possível perceber que, a despeito de não congregarem equipes de futebol que atuam na Série A do Campeonato brasileiro, os clubes que integram as Séries B e C representam uma parcela importante dos times de futebol do Brasil, parcela essa que, socioeconomicamente, é bastante distinta daquela dos clubes da Série A.

Por estarem sujeitos a realidades tão diferentes, os interesses de ambos os grupos – equipes de futebol que disputam a Série A e que disputam as séries B e C – nem sempre coincidirão. Consequentemente, não é absurdo supor que os clubes com menos projeção, como são os que não disputam a Série A, sejam impedidos de recorrer ao Poder Judiciário por meio de associação que congregue também os clubes de elite. Isso, porque, na hipótese de ambos terem pretensões conflitantes, o mais provável é que prevaleça a posição das equipes mais fortes.

Assim sendo, impedir o direito de a Associação Nacional dos Clubes de Futebol ajuizar esta ação direta de inconstitucionalidade equivaleria a limitar indevidamente a capacidade da maioria das equipes de futebol profissional em atividade no Brasil, considerando-se que apenas 20 delas compõem a Série A.

Desse modo, é razoável a conclusão de que a associação representa os interesses de uma parcela de categoria que, em razão de a norma em questão não envolver os interesses da categoria como um todo, merece ver sua legitimidade reconhecida.

Esta Corte tem admitido a legitimidade de associações em situações excepcionais nas quais a natureza da norma faça com que seja inviável o cumprimento dos requisitos ordinários. Confirmam-se, a propósito:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA. ENTIDADE DE REPRESENTAÇÃO NACIONAL. 1. ADI ajuizada pelo Instituto Aço Brasil contra o art.22 da Lei federal n.13.043/2014, que institui Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (REINTEGRA). 2. Legitimidade ativa do Instituto Aço Brasil que congrega empresas associadas em diferentes unidades federativas com destinação de parcela significativa de suas produções às exportações. 3. Inaplicabilidade, no caso, do critério adotado para a definição do caráter nacional dos partidos políticos (Lei nº 9.096, de 19.9.1995: art. 7º), haja vista a relevância nacional da atividade dos associados do Instituto Aço Brasil, não obstante a produção de aço ocorrer em poucas unidades da federação. 4. Procedência do Agravo

Interno para reconhecer a legitimidade ativa do Instituto Aço Brasil com regular prosseguimento da ação.” (ADI 6.040, de minha relatoria, Redator do acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 7.1.2021)

“Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Associação Brasileira dos Extratores e Refinadores de Sal - ABERSAL contra a Lei Estadual nº 8.299, de 29 de janeiro de 2003, do Estado do Rio Grande do Norte, que ‘dispõe sobre formas de escoamento do sal marinho produzido no Rio Grande do Norte e dá outras providências’. 2. Legitimidade ativa. 3. Inaplicabilidade, no caso, do critério adotado para a definição do caráter nacional dos partidos políticos (Lei nº 9.096, de 19.9.1995: art. 7º), haja vista a relevância nacional da atividade dos associados da ABERSAL, não obstante a produção de sal ocorrer em poucas unidades da federação. 4. Plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade. 5. Competência da União para legislar sobre comércio (art. 22, VIII, da Constituição). Precedentes: ADI 280, Rel. Min. Rezek, DJ de 17.6.94; ADI(MC) 349, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 26.10.1990; e ADI 2656, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 1º.8.2003. 6. Conveniência da suspensão do dispositivo, haja vista a expressiva participação do Estado do Rio Grande Norte na produção nacional de sal marinho. 7. Concessão unilateral de incentivos fiscais. 8. Aparente ofensa à regra do art. 155, § 2º, XII, g. 9. Liminar deferida para suspender o art. 6º, caput e § 4º, o art. 7º e o art. 9º da lei estadual impugnada”. (ADI 2.866-MC, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJ 17.10.2003)

Ainda que não fosse esse o caso, sublinho que esta Corte vem admitindo o ajuizamento de ação por entidade de classe representativa de fração das categorias abarcadas pela norma, estendendo seus efeitos às demais categorias, quando o vício de inconstitucionalidade apontado for idêntico a todos os destinatários. Nesse sentido:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual que fixa piso salarial para certas categorias. CNC. Preliminar de ausência parcial de pertinência temática. Rejeitada. Alegada violação ao art. 5º, caput (princípio da isonomia), art. 7º, inciso V; 8º, inciso I; e art. 114, § 2º, da Constituição. Inexistência. Expressão ‘que o fixe a maior’ contida no caput artigo 1º da Lei estadual nº 5.627/09. Direito do trabalho. Competência legislativa privativa da União delegada aos Estados e ao Distrito Federal. Expressão que extravasa os limites da delegação de competência legislativa conferida pela União aos Estados por meio da Lei Complementar nº 103/00. Ofensa ao artigo 22, inciso I e parágrafo único, da Lei Maior. 1. **A exigência de pertinência temática não impede o amplo conhecimento da ação, com a declaração de**

**inconstitucionalidade da norma para além do âmbito dos indivíduos representados pela entidade requerente, quando o vício de inconstitucionalidade for idêntico para todos os seus destinatários.**

Preliminar rejeitada. 2. (...) 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para declarar, com efeitos ex tunc, a inconstitucionalidade da expressão 'que o fixe a maior' contida no caput do artigo 1º da Lei nº 5.627, de 28 de dezembro de 2009, do Estado do Rio de Janeiro." (ADI 4.375, Rel. Min. Dias Toffoli, Dje 20.6.2011)

No presente caso, segundo dados divulgados pelo Governo Federal, em resposta a requerimento formulado no âmbito da Lei de Acesso à Informação, no ano de 2017, dentre as entidades que aderiram ao Profut, advindas de vinte e dois Estados da Federação, dezessete pertenciam aos clubes da série A; quinze da série B; onze da série C; e onze da série D (Pedido 58750000084201735 – MCIDADANIA). Ou seja, dentre os clubes que ingressaram no programa, quase metade deles era representada pela autora.

Sublinhe-se que, na lista divulgada pelo Governo Federal referente às entidades que ainda participavam do programa em 2020, dezoito clubes estavam entre aqueles que constam como filiados da entidade autora desta ação.

Com relação ao mencionado posicionamento deste Tribunal, anoto que tal entendimento é excepcional e não representa uma virada jurisprudencial quanto às exigências estabelecidas pela jurisprudência desta Corte. Antes, apresenta-se quando a questão constitucional submetida à Corte se mostra suficientemente relevante para provocar uma manifestação do Supremo como guardião da Constituição e quando o caso não admita solução parcial, dada a natureza da norma ou do vício de inconstitucionalidade que a macula.

Note-se que esse entendimento já foi adotado em diversas outras oportunidades por este Tribunal, o qual conheceu de ações diretas de inconstitucionalidade e declarou a inconstitucionalidade de normas que incidiam sobre gama de destinatários mais ampla do que aqueles representados pela autora, os quais vieram a ser beneficiados pela decisão desta Corte.

Como exemplo, cito a ADI 15, de relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, em que se declarou a inconstitucionalidade do art. 9º da Lei 7.689/1988, que tratava da contribuição para o FINSOCIAL. A ação, embora ajuizada pela

Confederação das Associações de Microempresas do Brasil, beneficiou todos os potenciais contribuintes do tributo, e não apenas as instituições representadas pela autora.

Também no julgamento da ADI 5.357-MC-Ref, em que se impugnava o art. 28, § 1º, e artigo 30, *caput*, da Lei 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Estatuto da Pessoa com Deficiência), e que tratava da obrigatoriedade de as escolas privadas oferecerem atendimento adequado e inclusivo às pessoas com deficiência, a autora, Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – CONFENEN, embora demonstrasse abrangência nacional, pela congregação de entidades educacionais presentes em mais de 15 Estados da Federação, e pertinência temática, também não representava **toda** a categoria afetada pela norma, qual seja, **todas** as instituições privadas de ensino do país.

Ainda assim, diante da relevância da matéria, esta Corte conheceu da ação e apreciou o mérito da questão submetida ao Plenário pelo relator, Min. Edson Fachin, assentando a constitucionalidade da norma, nos termos do voto do relator.

Nesses termos, dada a relevância da matéria e a existência de representatividade nacional da associação autora, a presença de pertinência temática de seus objetivos institucionais com a questão constitucional discutida nos autos, entendo possível o amplo conhecimento desta ação.

## 2. Contextualização

É incontestável a relevância do esporte para as mais variadas facetas da vida humana, desde a manutenção da saúde até o entretenimento, passando pela educação, economia, segurança pública, cultura e qualidade de vida.

Na realidade brasileira, o esporte tem sua expressão mais popular no futebol, que assumiu uma das mais importantes identidades culturais da nação.

Nos termos do professor da UERJ Ronaldo Helal:

“(…) o futebol pode ser entendido como uma forma cultural que promove a integração do país, fazendo com que a sociedade encontre um sentido de totalidade raramente encontrado em outras esferas da vida social. É neste universo que observamos, frequentemente,

indivíduos de diferentes classes sociais, raças e credos se transformarem em 'iguais' através de um sistema de comunicação que os leva a abraços e conversas informais nos estádios, ruas, praias e escritórios. (...)

Além de possuir um papel integralizador - que simultânea e paradoxalmente estimula os sentimentos primordiais e promove os sentimentos civis - o futebol, através das suas variadas manifestações coletivas, expressa algumas questões importantes para compreendemos um pouco mais de nós mesmos. O próprio português falado no Brasil, por exemplo, é permeado de expressões retiradas do universo futebolístico, o que, por si só, já revela traços cruciais da penetração deste esporte na formação do nosso ethos cultural. As manifestações oriundas deste esporte atuam no espaço urbano demarcando e deslocando espaços e ditando normas sociais ao mesmo tempo em que pega emprestado de outras manifestações culturais, gestos, danças e coreografias para a produção do espetáculo." (HELAL, Ronaldo. Futebol, Cultura e Cidade. Logos. Rio de Janeiro, n. 5, p. 5-7, 1996)

Essa relevância do futebol se relaciona diretamente com a organização de clubes desportivos que formaram equipes para disputar partidas de futebol. A atividade inicialmente amadora foi profissionalizada, momento em que os atletas deixaram de ter um vínculo recreativo ou sentimental com a equipe e passaram a ser empregados dos clubes.

A profissionalização dos jogadores fez com que surgisse uma verdadeira indústria do futebol. As administrações dos clubes se viram diante de um cenário complexo, em que os dirigentes precisavam lidar com patrocinadores, agentes financeiros, empresários de atletas e o desenvolvimento do *marketing* esportivo, fatores que tornaram esse esporte um negócio com potencial lucrativo.

Nessa indústria futebolística, o lucro dos clubes geralmente é fruto da venda de ingressos para assistir a jogos, pela adesão a programas de Sócio-Torcedor, pela comercialização de itens relacionados às equipes e pela renda oriunda de patrocinadores e do *marketing*.

Nada obstante, os clubes de futebol também possuem custos extremamente elevados para a manutenção das suas atividades e altíssimas dívidas tributárias. Um estudo do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, nesse sentido, analisou dez equipes da elite do futebol brasileiro e constatou que, entre 2016 e 2020, todas tiveram um aumento de seus passivos financeiros, sendo que sete delas possuem mais dívidas que ativos, " ou seja, não possuem um valor de bens e direitos

*capazes de arcar com suas obrigações assumidas com terceiros, situação que comprova a fragilidade financeira dos clubes brasileiros ”. (JESUS, Artur Vinícius Santana de. O impacto da Lei 14.193 (SAF) na estrutura de endividamento dos clubes de futebol brasileiros. Universidade de Brasília, 2022)*

Uma iniciativa tomada pelo Poder Público para tentar equilibrar financeiramente as entidades desportivas profissionais de futebol foi a criação do Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro – PROFUT, estabelecido pela Lei 13.155, de 2015, que instituiu, entre outros, o parcelamento especial de débitos dessas entidades desportivas profissionais de futebol perante a União.

O programa prevê o parcelamento dos débitos tributários e não tributários, com redução dos valores cobrados a título de juros, multas e encargos legais.

Os clubes que aderiram ao PROFUT puderam parcelar suas dívidas com a Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e o Banco Central do Brasil em até 240 vezes. Em caso de falta de pagamento de três dessas parcelas, procede-se à imediata rescisão do parcelamento, com cancelamento dos benefícios concedidos.

Com o advento da Pandemia da Covid-19, foi editada a Lei 14.117/2021, que suspendeu a exigibilidade das mencionadas parcelas enquanto durasse o período da calamidade pública decorrente da doença.

Essa decisão do Congresso Nacional foi fundamental para que a situação financeira dos clubes de futebol não se agravasse ainda mais. Isso, porque, como se sabe, a pandemia forçou o cancelamento de partidas de futebol e a proibição da venda de ingressos para os jogos. Com as restrições, a receita das entidades reduziu consideravelmente.

Conforme tabela apresentada pela autora, em 2020, o São Paulo Futebol Clube, por exemplo, teria arrecadado com ingressos apenas 8,3% do montante previsto para o ano; o Sport Club Corinthians Paulista, 10,2%; a Sociedade Esportiva Palmeiras, 11,9%; e o Clube de Regatas Flamengo, 20,5%.

Como já mencionei, os clubes que não disputam a Série A do Campeonato Brasileiro de futebol tendem a depender ainda mais intensamente da bilheteria dos jogos. Para eles, portanto, foi notavelmente

mais grave o impacto econômico decorrente das medidas de combate à Covid-19.

Nesse cenário é que se insere a Lei 14.117/2021, considerando que o não pagamento das parcelas do PROFUT justifica a exclusão do programa e que a drástica redução de receitas dos clubes de futebol implicaria a inadimplência dessas parcelas.

### 3. Interpretação do art. 1º da Lei 14.117/2021

A controvérsia dos autos se insere em contexto fático relacionado ao endereçamento dos efeitos econômicos da Covid-19 referentes às entidades desportivas profissionais de futebol.

Consoante historia a requerente (eDOC. 01 – fls. 13), os clubes de futebol experimentaram severos impactos associados aos notórios cancelamentos de jogos ou, quando menos, à ausência ou limitação de público em partidas.

A previsão normativa impugnada, sensível ao particular contexto dos times, buscou inequivocamente disciplinar um alívio de cunho tributário às agremiações futebolísticas.

A justificação redigida por ocasião da apresentação bem demonstra a finalidade precípua da norma. A esse propósito, transcrevo trecho da proposição do **Deputado Hélio Leite**, autor do Projeto de Lei 1.013/2020, que veio a dar origem à Lei 14.117, de 2021, ora objeto de impugnação:

“Com o intuito de frear o avanço do coronavírus (Covid-19), os jogos dos campeonatos nacionais e estaduais foram suspensos ou estão sendo realizados sem a presença de público. Apesar de fundamental, tendo em vista a situação de emergência de saúde pública na qual nos encontramos, tal medida causa perda de arrecadação para os clubes de futebol que veem prejudicada suas capacidades em honrar o pagamento do parcelamento de dívidas com a União aprovadas no âmbito do Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro – PROFUT, criado prela ( sic ) Lei nº 13.155, de 4 de agosto de 2015.

Acreditamos ser importante a suspensão do pagamento das parcelas relativas a débitos dos clubes de futebol na Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e no Banco Central do Brasil, **de modo que a situação fiscal dos clubes de futebol não venha a se agravar e prejudicar os efeitos positivos que o Profut pretende gerar na gestão**

daquelas entidades desportivas ." (Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2242000>>, Acesso em: 1º dez. 2021)

Destaco a expressa teleologia da medida: equacionar problema financeiro circunstancial decorrente da pandemia, conformando-o com **objetivo maior** , representado pela desejável continuidade de programa mais amplo, o Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol Brasileiro - PROFUT.

Vale relembrar que o PROFUT, instituído pela Lei 13.155, de 2015, encerra dentre seus objetivos declarados a *promoção do equilíbrio financeiro* das entidades desportivas profissionais de futebol (art. 2º).

Como mecanismo auxiliar ao equilíbrio financeiro almejado, a Lei 13.155, de 2015, instituiu *Parcelamento Especial de Débitos das Entidades Desportivas Profissionais de Futebol perante a União* (art. 6º).

É justamente a preservação desse parcelamento que o dispositivo ora impugnado (art. 1º da Lei 14.117, de 2021) busca garantir, na percepção que a drástica redução de receitas dos clubes de futebol implicaria, inexoravelmente, a inadimplência dessas parcelas. Vale destacar que o não pagamento de parcelas justifica a exclusão do programa (art. 16 da Lei 13.155/2015).

Em relação ao pedido formulado na petição inicial, o primeiro fundamento constitucional a se verificar diz respeito à efetiva existência da possibilidade interpretativa divisada pela peticionante e em que medida tal possibilidade hermenêutica ofenderia a disciplina constitucional.

A associação autora teme, em apertada síntese, o descompasso fático-temporal entre os objetivos almejados com a suspensão de prestações do Parcelamento do PROFUT, deferida pelo já transcrito art. 1º da Lei 14.117, de 2021, e o marco temporal veiculado pelo Decreto Legislativo 6/2020 – DLG 6/2020.

Convém rememorar que o dispositivo impugnado afirma ser a suspensão do parcelamento do PROFUT cabível " *durante o período da calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS)* ". A seu turno, destaque-se que o Decreto Legislativo 6/2020 assim dispõe:

“Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, **a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020**, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.”

Uma interpretação restritiva, conducente a um perfeito casamento temporal entre a suspensão deferida pelo normativo impugnado e a vigência do DLG 6/2020 seria, de fato, ofensiva à principiologia constitucional, notadamente, à *legalidade*, à *segurança jurídica*, à *não surpresa dos contribuintes* e à *isonomia*.

No que diz respeito à legalidade, destaco importantes lições de **Sérgio André Rocha**, respaldado em lições de **Marco Aurélio Greco**, *verbis*:

“Marco Aurélio Greco critica a visão tradicional do princípio da legalidade, à qual se refere como “legalidade de meios”, e propõe uma nova visão, a “legalidade de fins”.<sup>182</sup> **Dessa perspectiva, a lei não traria, necessariamente, o conteúdo final da decisão, mas os fins que devem ser buscados.** Assim, os atos praticados com base na lei seriam controlados na perspectiva da sua congruência com os fins determinados pelo legislador. Como alerta o autor, “a legalidade mudou de feição, deixou de ser apenas de meios para ser também de fins. Isto não significa que a legalidade de meios desapareceu; continua plenamente cabível, mas justaposta está a legalidade de fins, e  **cabe ao intérprete – ao analisar o ordenamento jurídico como o todo – compreender que se acrescentou um elemento (o fim) que, por muito tempo, permaneceu em segundo plano .”** (ROCHA, Sérgio André. **Planejamento Tributário na Obra de Marco Aurélio Greco**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.p. 58).

A passagem doutrinária rememora o já transcrito propósito inicial do dispositivo impugnado, qual seja: fazer com que intercorrências (oxalá) circunstanciais (pandemia COVID-19) inviabilizem em definitivo os efeitos positivos que o PROFUT proporcionou às agremiações desportivas profissionais de futebol.

Neste cenário, pode-se asseverar que a manutenção dos contribuintes no programa – teleologia principal do dispositivo – dialoga portanto com a *segurança jurídica*, bem como com a *não surpresa* em matéria tributária.

Neste último caso, os nefastos efeitos da pandemia – sobretudo no que toca à ausência de público nas partidas – mostravam-se insondáveis aos clubes que aderiram ao parcelamento da Lei 13.155/2015 e vinham cumprindo fielmente seu regramento.

Por fim, considerando a vigência do mencionado parcelamento, *desde 2015*, parece-me lícito supor a existência de clubes que a ele aderiram e, no início das intempéries pandêmicas, já haviam exaurido suas parcelas. Tal circunstância, quando comparada à situação de clubes com parcelamento ainda em curso ao tempo do imprevisível evento, poderia, penso eu, ensejar mácula ao princípio da *isonomia*.

Vale ainda mencionar que a aplicação prospectiva de medidas inicialmente planejadas para vigorar de maneira coincidente com a vigência propugnada pelo DLG 6/2020 (efeitos até 31.12.2020) já foi enfrentada, em certa medida, pelo Supremo Tribunal Federal em outras oportunidades.

Obviamente o enfoque anterior, ao menos numa primeira abordagem do Pleno deste Tribunal – é preciso destacar –, foi eminentemente de *saúde pública*, enquanto, no caso sob escrutínio, o compasso é de índole *econômico-tributária*.

Nada obstante, o julgado a seguir mencionado oferece significativa contribuição como vetor interpretativo para o pedido cautelar ora em exame, *verbis*:

“TUTELA DE URGÊNCIA EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONCESSÃO MONOCRÁTICA. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO PARA CONFERIR SOBREVIDA A MEDIDAS TERAPÊUTICAS E PROFILÁTICAS EXCEPCIONAIS PARA O ENFRENTAMENTO DA COVID-19. PROVIDÊNCIAS PREVISTAS NA LEI 13.979/2020 CUJA VIGÊNCIA FINDOU EM 31 DE DEZEMBRO DE 2020. RECRUDESCIMENTO DA PANDEMIA COM O DESENVOLVIMENTO DE NOVAS CEPAS VIRAIS. EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA QUE SE MANTÉM INALTERADA. INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO. CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO. I - A Lei 13.979 /2020, com o propósito de enfrentar de maneira racional e

tecnicamente adequada o surto pandêmico, permitiu que as autoridades adotassem, no âmbito das respectivas competências, determinadas medidas profiláticas e terapêuticas. **II – Embora a vigência da Lei 13.979/2020, de forma tecnicamente imperfeita, esteja vinculada àquela do Decreto Legislativo 6/2020, que decretou a calamidade pública para fins exclusivamente fiscais, vencendo em 31 de dezembro de 2020, não se pode excluir, neste juízo precário e efêmero, a conjectura segundo a qual a verdadeira intenção dos legisladores tenha sido a de manter as medidas profiláticas e terapêuticas extraordinárias, preconizadas naquele diploma normativo, pelo tempo necessário à superação da fase mais crítica da pandemia , mesmo porque à época de sua edição não lhes era dado antever a surpreendente persistência e letalidade da doença .** III - A prudência - amparada nos princípios da prevenção e da precaução, que devem reger as decisões em matéria de saúde pública - **aconselha que as medidas excepcionais abrigadas na Lei 13.979/2020 continuem, por enquanto, a integrar o arsenal das autoridades sanitárias para combater a pandemia.** IV - Medida cautelar referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 8º da Lei 13.979/2020, com a redação dada pela Lei 14.035/2020, a fim de excluir de seu âmbito de aplicação as medidas extraordinárias previstas nos arts. 3º, 3º-A, 3º-B, 3º-C, 3º-D, 3º-E, 3º-F, 3º-G, 3º-H e 3º-J, inclusive dos respectivos parágrafos, incisos e alíneas.” (ADI 6.625 MC-Ref, Relator Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 8.3.2021) ( **grifei** )

Com a mesma compreensão, menciono decisão monocrática do eminente **Ministro Roberto Barroso** , proferida nos autos da ADPF 828 TPI /DF, em que discutida a prorrogação de suspensão temporária de desocupações e despejos.

Assim consignou Sua Excelência:

“41. Caso não venha a ser deliberada a prorrogação pelo Congresso Nacional até o início do recesso parlamentar, concedo desde logo a medida cautelar incidental, a fim de que a suspensão determinada na Lei nº 14.216/2021 siga vigente até ao menos 31.03.2021, com a extensão dos seus efeitos também para as áreas rurais.

42. Diante do cenário atual, é possível prever com algum grau de certeza que a crise sanitária não terá chegado ao fim nos próximos

**quatro meses, motivo pelo qual entendo que este é um prazo mínimo durante o qual, em atenção ao princípio da precaução, se recomenda a manutenção da suspensão.**

43. Observo, com relação a esse ponto, que a extensão do prazo legal não significa, propriamente, a substituição da escolha legislativa. A rigor, a cautelar e a lei convergem: ambas fixaram prazos de suspensão temporária de despejos e desocupações no contexto da pandemia. Em outubro de 2021, quando a lei foi editada, aprovou-se a suspensão por aproximadamente três meses, até o final de dezembro deste ano. Com a chegada do mês de dezembro, constata-se que a pandemia ainda não chegou ao fim e o contexto internacional – notadamente com a nova onda na Europa e o surgimento de uma nova variante na África – recomenda especial cautela por parte das autoridades públicas.” (ADPF 828 TPI/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Data da decisão: 1º.12.2021)

Diante desse quadro fático, a interpretação do art. 1º da norma impugnada que limitasse ou fizesse coincidir o termo final da suspensão da exigibilidade das parcelas autorizadas pelo art. 6º da Lei 13.155, de 4 de agosto de 2015, à vigência do Decreto Legislativo 6, de 2020, afigura-se incompatível com a ordem constitucional, devendo ser afastada.

Não seria lógico condicionar o fim da suspensão dos parcelamentos ao término da vigência do Decreto Legislativo 6, de 2020. Primeiro, o Decreto Legislativo deixou de produzir efeitos, para fins fiscais, em 31 de dezembro de 2020, e a lei impugnada entrou em vigor em 11 de janeiro de 2021. Segundo, a norma impugnada refere-se a suspensão dos parcelamentos como consequência do estado de calamidade pública instaurado pela pandemia da Covid-19, declarada pela OMS, estado de calamidade que levou a suspensão dos jogos e dos públicos nos estádios, grave crise econômica e social, além das dificuldades para a saúde pública. Ou seja, só a alteração do quadro fático relacionado à calamidade da Covid-19 justifica o restabelecimento do pagamento dos parcelamentos de que trata a norma impugnada.

O quadro de calamidade pública, embora estivesse ainda presente quando do deferimento da medida cautelar nesta ação, já se encontra muito alterado.

Embora a Organização Mundial de Saúde não tenha declarado oficialmente o fim da pandemia da Covid-19, reconheceu, em comunicado proferido por seu diretor-geral, que a situação é menos grave que antes.

No Brasil, o resultado da vacinação da população, somado a outras medidas sanitárias adotadas pelos entes federados, possibilitou a reabertura dos espaços públicos e uma certa “volta à normalidade”.

A Confederação Brasileira de Futebol (CBF) já autorizou a presença de público externo nos jogos de futebol das séries A, B e C do Campeonato Brasileiro.

De fato, há autorizações de eventos presenciais com lotação total nas três esferas da Federação brasileira – União, Estados e Municípios. Os entes federativos que autorizaram mais tarde esse retorno, como os Estados de São Paulo, do Ceará, da Bahia e de Pernambuco, por exemplo, já permitem a presença de 100% da capacidade de público em jogos de futebol desde o mês de março de 2022.

A nova realidade fática é, inclusive, reconhecida pela requerente, ao pedir o aditamento da inicial (eDOC 29, p. 3), quando afirma que é “*indiscutível que, com a edição da Portaria [GM/MS n. 913, publicada em 22 de abril de 2022] e da notória retomada de público aos estádios, a circunstância atual não é a mesma de outrora, quando proposta a ADI*”.

Considerando que já se passou tempo razoável para o reequilíbrio das contas dos clubes, dada a retomada de receita advinda de bilheteria nos últimos meses, e que a fase mais crítica da pandemia decorrente da Covid-19 já apresenta indícios de que foi superada, entendo que o dispositivo impugnado cumpriu seu *ethos*.

Ademais, também o Conselho Nacional de Justiça, em decisão recente, ao determinar o retorno do trabalho presencial de toda a magistratura brasileira, valeu-se do argumento de que, “*findo o período pandêmico, com a maior parte da população brasileira vacinada contra o coronavírus, cuja disseminação está controlada há meses*”, não persistem razões para a manutenção de algumas decisões tomadas no contexto do combate à Covid-19. (Procedimento de Controle Administrativo 0002260-11.2022.2.00.0000, Rel. Conselheiro Vieira de Mello Filho, aprovado em 8.11.2022)

Diante da realidade presente, mantendo o entendimento manifestado quando da concessão da medida cautelar – i.e., de que o art. 1º da norma impugnada não está condicionado à vigência do Decreto Legislativo 6, de 2020 –, não vislumbro mais razoável a suspensão da exigibilidade dos pagamentos das parcelas autorizadas pelo art. 6º da Lei 13.155, de 4 de agosto de 2015, que instituiu o PROFUT.

#### 4. Dispositivo

Ante o exposto, conheço desta ação direta de inconstitucionalidade e, nos termos da medida cautelar anteriormente deferida, julgo parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da interpretação do art. 1º da Lei 14.117/2021 que condicione os efeitos da suspensão de exigibilidade dos parcelamentos ao término da vigência do Decreto Legislativo 6/2020. Outrossim, dada a notória mudança no contexto fático relacionado à pandemia da Covid-19, fica restabelecida a exigibilidade das parcelas autorizadas pelo art. 6º da Lei 13.155/2015, a contar do julgamento de mérito desta ação.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 25/12/2020