



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O MINISTÉRIO PÚBLICO, O ESTATUTO DA CBF E A DEFESA DOS DIREITOS
TRANSINDIVIDUAIS DOS “CONSUMIDORES-TORCEDORES”

Luiz Felipe Souza Prata

Rio de Janeiro
2025

LUIZ FELIPE SOUZA PRATA

O MINISTÉRIO PÚBLICO, O ESTATUTO DA CBF E A DEFESA DOS DIREITOS
TRANSINDIVIDUAIS DOS “CONSUMIDORES-TORCEDORES”

Monografia apresentada como exigência para
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Guilherme Kronemberg
Hartmann
Coorientadora: Profª Mônica Cavalieri Fetzner
Areal

LUIZ FELIPE SOUZA PRATA

O MINISTÉRIO PÚBLICO, O ESTATUTO DA CBF E A DEFESA DOS DIREITOS
TRANSINDIVIDUAIS DOS “CONSUMIDORES-TORCEDORES”

Monografia apresentada como exigência de
conclusão de Curso da Pós-Graduação *Lato
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro.

Aprovada em _____ de _____ de 2025. Grau atribuído: _____

BANCA EXAMINADORA:

Presidente: Desembargador Guilherme Braga Peña de Moraes – Escola da Magistratura do
Estado
do Rio de Janeiro-EMERJ.

Convidado: Prof. Dr. Rodolfo Kronemberg Hartmann – Escola da Magistratura do Estado
do Rio de Janeiro-EMERJ.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Kronemberg Hartmann – Escola da Magistratura do Estado
do Rio de Janeiro-EMERJ.

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ – NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO(A) AUTOR(A).

AGRADECIMENTOS

Primeiro, a Deus, pois, para Ele, nada é impossível e, sem Ele, nada é possível.

À minha avó, querida e eterna, Thereza Maria, em memória, pelo amor incondicional.

Aos meus pais, Paulo e Rosa Maria, por todo o apoio aos meus estudos e por acreditarem no meu potencial.

Ao meu irmão, João Paulo, pela companhia na vida e nos jogos de futebol.

Ao meu avô, Francisco Horta, pela inspiração a seguir a carreira jurídica e pelas inúmeras histórias envolvendo o futebol.

Ao meu namorado, Thiago, pelo carinho e pela dedicação por nós.

Aos meus amigos de colégio e de faculdade e aos meus primos, pelos bons e necessários momentos de diversão ao longo da trajetória.

Aos meus colegas da EMERJ, pelas conversas descontraídas nos intervalos de aula.

Ao meu professor orientador, Guilherme Hartmann, e à minha professora coorientadora, Mônica Cavalieri, pela confiança no tema e pela condução na pesquisa e na redação deste trabalho.

À EMERJ, pela oportunidade em realizar essa pesquisa e pela estrutura oferecida para tanto.

Ao Fluminense Football Club, pelas emoções vividas na arquibancada ao longo de 106 jogos.

SÍNTESE

O futebol é o esporte mais popular do país. Questões controvertidas que o envolvem costumam facilmente chamar a atenção da grande mídia e da população. Não foi diferente quando, no final de 2023, uma decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro determinou a destituição imediata da diretoria da Confederação Brasileira de Futebol eleita no ano anterior. O caso envolve o processo coletivo, tema que vem ganhando cada vez mais destaque no direito brasileiro, sobretudo quando se pretende a tutela de direitos coletivos dos consumidores. A CBF, enquadrada no conceito de “fornecedor”, teria violado direitos coletivos dos “consumidores-torcedores” ao promover uma alteração em seu estatuto social que gerou mudanças no processo de escolha dos dirigentes da entidade. O presente trabalho, portanto, busca examinar as questões jurídicas que deram fundamentação à ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público estadual que culminou na decisão tomada pelo tribunal, assim como os argumentos trazidos pela própria CBF e as teses enfrentadas nas decisões que se sucederam no âmbito do Poder Judiciário relativas à controvérsia. Ao final, pretende-se chegar a uma conclusão acerca do cabimento ou não da ação civil pública ajuizada.

Palavras-chave: tutela coletiva; ministério público; consumidor-torcedor.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. O PROCESSO COLETIVO, A LEGITIMIDADE EXTRAORDINÁRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E OS LIMITES DE SUA ATUAÇÃO.....	12
1.1. BREVE HISTÓRICO, CONCEITO E IMPORTÂNCIA DOS PROCESSOS COLETIVOS.....	12
1.2. DIREITOS COLETIVOS EM SENTIDO AMPLO.....	16
1.2.1. Direitos difusos.....	18
1.2.2. Direitos coletivos em sentido estrito.....	19
1.2.3. Direitos individuais homogêneos.....	20
1.3. TUTELA COLETIVA JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL.....	23
1.4. LEGITIMIDADE ATIVA.....	26
1.4.1. Noções preliminares.....	26
1.4.2. Legitimidade ativa do Ministério Público e seus limites.....	29
1.4.3. Controle da representatividade adequada.....	33
2. DAS RELAÇÕES DE CONSUMO E DA TUTELA COLETIVA DO CONSUMIDOR EM JUÍZO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	36
2.1. DO CONCEITO DE RELAÇÃO DE CONSUMO.....	36
2.1.1. Consumidor padrão.....	37
2.1.2. Consumidor por equiparação.....	40
2.1.3. Fornecedor.....	42
2.1.4. Elementos objetivos das relações de consumo.....	45
2.2. TUTELA DOS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS DOS CONSUMIDORES EM JUÍZO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO COM BASE NA “RELEVÂNCIA SOCIAL”	47
3. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA RELAÇÃO JURÍDICA DISCUTIDA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA 0186960-66.2017.8.19.0001.....	54
3.1. HISTÓRICO DO CASO CONCRETO.....	54
3.2. QUESTÕES JURÍDICAS EM DEBATE.....	61
3.2.1. Legitimidade ativa: a natureza do direito envolvido e a relevância social da controvérsia.....	62
3.2.2. Relação entre CBF e torcedores: contornos do enquadramento dos torcedores no conceito de consumidor sob a óptica do direito social ao esporte.....	69
3.3. EXAME CRÍTICO DA RESPOSTA JURISIDICIONAL AO CASO CONCRETO.....	73
3.3.1. Da sentença de procedência pela anulação da Assembleia Geral da CBF e convocação de novas eleições.....	73
3.3.2. Do acórdão do TJRJ pela revogação da sentença em razão da ilegitimidade ativa do MPRJ e inexistência de relação de consumo.....	75
3.3.3. Do julgamento monocrático proferido pelo STF na ADI 7580 pela legitimidade ativa do MPRJ para firmar TAC com entidades esportivas.....	78
CONCLUSÃO.....	81
REFERÊNCIAS.....	84

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP	Ação civil pública
ADI	Ação direta de constitucionalidade
ADPF	Arguição de descumprimento de preceito fundamental
AGE	Assembleia geral extraordinária
CBF	Confederação Brasileira de Futebol
CC	Código Civil
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPC	Código de Processo Civil
DPVAT	Seguro Obrigatório para Proteção de Vítimas de Acidentes de Trânsito
FIFA	Federação Internacional de Futebol
MPRJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PSD	Partido Social Democrático
RE	Recurso extraordinário
REsp.	Recurso especial
RGC	Regulamento Geral de Competições
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STJD	Superior Tribunal de Justiça Desportiva
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TJRJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

INTRODUÇÃO

O presente trabalho científico pretende analisar a legitimidade ativa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) e os argumentos usados para justificá-la na Ação Civil Pública (ACP) 0186960-66.2017.8.19.0001 ajuizada em face da Confederação Brasileira de Futebol (CBF) com vias a impugnar alteração promovida pela assembleia geral da entidade desportiva em seu estatuto, sob a justificativa de tutelar direitos dos “consumidores-torcedores” que teriam restado violados.

A CBF é a entidade máxima organizadora do futebol no Brasil. De acordo com seu estatuto, é pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma de associação, tendo como entidades associadas as 27 federações responsáveis por organizar o futebol em cada uma das 27 unidades federativas do país.

No ano de 2017, foi realizada uma assembleia geral na entidade, entre as 27 federações, que promoveu uma reforma no estatuto para alterar as regras de eleição da presidência. Antes, formava-se um colégio eleitoral pelas 27 federações associadas e pelos 20 clubes de futebol da primeira divisão do Campeonato Brasileiro (Série A), competição organizada pela CBF. Após a alteração no estatuto, o colégio eleitoral passou a incluir também os 20 clubes da segunda divisão do mesmo campeonato (Série B), mas foram instituídos pesos diferentes nos votos a depender do ente votante: peso 3 para os votos das federações, peso 2 para os votos dos clubes da série A e peso 1 para os clubes da série B. Na época, a alteração gerou uma série de questionamentos na imprensa desportiva, pois garantia maior poder de decisão às federações, que continuariam sendo maioria no colégio eleitoral, em detrimento dos clubes.

A polêmica foi tamanha que o MPRJ ajuizou uma ACP em 2018, impugnando a alteração estatutária realizada pela assembleia geral da CBF. A fim de justificar sua legitimidade ativa para a propositura da ação, o MPRJ argumentou que o desporto, sobretudo o futebol, não é um tema que fica restrito às relações privadas e apontou a existência de uma relação de consumo existente entre os torcedores de futebol, consumidores, e a CBF, fornecedora. Nesse sentido, segundo a petição inicial da ACP, a alteração no estatuto da CBF sem a participação do “colégio eleitoral regular” (27 federações + 20 clubes da Série A) teria violado direitos transindividuais dos consumidores (torcedores), notadamente a transparência da administração e organização das entidades desportivas, no caso, a CBF.

Em julho de 2021, a ação foi julgada parcialmente procedente e declarou a nulidade das alterações estatutárias promovidas em 2017. Determinou ainda a realização de nova assembleia para discussão do assunto, agora com participação dos 20 clubes da Série A além

das 27 federações. A CBF e outros terceiros interessados apelaram da decisão, alegando ser o MPRJ parte ilegítima para ajuizar a referida ação.

Em março de 2022, foi celebrado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a CBF e o MPRJ, em que a entidade futebolística se comprometia a cumprir o teor da sentença proferida no ano anterior, reconhecendo a nulidade das alterações promovidas em 2017 e convocando novas eleições, em 30 dias, para a composição da presidência e das vice-presidências. Na época, Ednaldo Rodrigues, que ocupava o cargo de presidente interino da CBF, lançado como candidato único, foi eleito presidente efetivo da CBF.

Contudo, em dezembro de 2023, as apelações interpostas em face da sentença prolatada na ACP foram julgadas e a 21ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro acolheu os argumentos dos apelantes, reconhecendo a ilegitimidade do MPRJ para ajuizar a ACP e a inexistência de relação de consumo entre torcedores e CBF. Essa decisão, que reformou a sentença antes proferida em primeiro grau, fulminou o TAC celebrado entre a CBF e o MPRJ e o presidente Ednaldo Rodrigues foi destituído do cargo.

Esta pesquisa envolve a atuação do Ministério Público em tutela coletiva, mais precisamente na defesa de direitos transindividuais dos consumidores. Contudo, conforme narrado acima, instaurou-se controvérsia acerca da legitimidade ativa do MPRJ na ACP ajuizada em face da CBF, havendo dúvidas quanto à natureza da relação jurídica travada entre os torcedores e a entidade desportiva e à atribuição do *Parquet* para requerer em juízo a nulidade de uma alteração estatutária promovida por uma pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma de associação.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a existência ou não de legitimidade do Ministério Público para requerer a nulidade de alteração estatutária promovida por assembleia geral de uma associação, pessoa jurídica de direito privado, sob a justificativa de defender interesses difusos dos consumidores.

Para entender a questão, busca-se discutir sobre a natureza jurídica da constituída entre torcedores de futebol e a CBF, a legitimidade extraordinária do Ministério Público na defesa de direitos transindividuais de consumidores e, finalmente, adentrando ao caso concreto, discorrer sobre a legitimidade ativa do MPRJ para intervir na alteração estatutária feita pela assembleia geral da CBF em 2017.

Inicia-se o primeiro capítulo deste trabalho com um panorama geral acerca das nuances do processo coletivo, com foco na análise da legitimidade extraordinária do Ministério Público, incluindo as hipóteses em que o órgão pode atuar em seu próprio nome na defesa de direitos de terceiros e os limites dessa atuação.

O segundo capítulo também apresenta um panorama geral acerca do conceito de relação de consumo, em seus aspectos subjetivos e objetivos, e dos problemas que podem surgir nessa relação. Em seguida, parte-se para a análise da tutela coletiva dos consumidores em juízo, com foco na atuação do Ministério Público, sob o prisma da “relevância social” das questões levadas ao Judiciário.

E, finalmente, o terceiro capítulo apresenta uma análise do caso concreto acima introduzido. Em primeiro lugar, objetiva-se estudar a relação jurídica existente entre os torcedores de futebol e a CBF, uma vez aberta a controvérsia sobre ser relação de consumo ou não. Posteriormente, busca-se analisar se o MPRJ, de fato, teria legitimidade ativa para requerer a nulidade de alteração estatutária promovida em assembleia geral da CBF, sob a justificativa de defender os interesses transindividuais dos torcedores de futebol, à luz dos desdobramentos da ACP 0186960-66.2017.8.19.0001, considerando que a mesma justificativa poderia ser usada para intervenções em outras entidades desportivas semelhantes.

A pesquisa será desenvolvida através do método indutivo, uma vez que o pesquisador pretende fazer a análise do tema e extrair suas conclusões a partir do estudo de um caso concreto, mais precisamente o estudo das teses argumentativas apresentadas na ACP 0186960-66.2017.8.19.0001 quanto à natureza jurídica da relação constituída entre torcedores de futebol e a CBF e à legitimidade ativa do MPRJ para ajuizar aquela ação.

Para tanto, a abordagem do objeto desta pesquisa jurídica será necessariamente qualitativa, explicativa e bibliográfica, porquanto passa pelo estudo pertinente à temática dos processos coletivos e do direito do consumidor, analisada e fichada na fase exploratória da pesquisa, para sustentar a tese final.

1. O PROCESSO COLETIVO, A LEGITIMIDADE EXTRAORDINÁRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E OS LIMITES DE SUA ATUAÇÃO

Para iniciar o estudo do objeto desta pesquisa, é necessário traçar um panorama geral acerca do que se entende por processo coletivo, uma vez que o caso concreto a ser analisado trata de uma ação civil pública. Além disso, cabe analisar os aspectos mais importantes que circundam a legitimidade extraordinária do Ministério Público para ajuizar ações coletivas, como se deu na ACP 0186960-66.2017.8.19.0001, assim como os limites dessa atuação.

1.1. BREVE HISTÓRICO, CONCEITO E IMPORTÂNCIA DOS PROCESSOS COLETIVOS

Não é tarefa simples precisar a origem do processo coletivo. No entanto, é possível indicar alguns marcos históricos que contribuíram para a evolução da matéria ao longo do tempo.

Na família romano-germânica do direito, o processo coletivo remonta ao período do direito romano, no qual havia a figura da “ação popular”. Esse instituto servia à tutela da coisa pública, isto é, de logradouros públicos e de bens de uso comum do povo. Manifestava-se uma preocupação de toda a coletividade com o respeito ao ordenamento jurídico.¹

Já na família anglo-saxã, o processo coletivo busca raízes nas ações coletivas que existiam na Inglaterra medieval, por meio das quais líderes de determinados grupos sociais tutelavam seus interesses comuns.² Essas ações, por sua vez, deram origem às *class actions*, posteriormente aperfeiçoadas nos Estados Unidos da América.³

Não obstante as possíveis origens remotas do processo coletivo, fato é que o desenvolvimento do que a doutrina convencionou chamar de “terceira dimensão dos direitos humanos”, que abrange direitos oriundos dos ideais de solidariedade e fraternidade, junto com a ampliação do acesso à justiça e da massificação das relações sociais, contribuiu, em meados do século XX, para a formação do que hoje conhecemos como processo coletivo.⁴

A título ilustrativo, o artigo 1º da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) define como objeto de ACP os:

¹ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva**. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 19, *E-book*.

² *Ibid.*

³ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 2005. 295 f. Tese doutorado (Pós-Graduação em direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Portão Alegre, 2005, p. 15-17.

⁴ PINHO, *op. cit.*, p. 19-21.

danos morais e patrimoniais causados: I - ao meio-ambiente; II - ao consumidor; III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. V - por infração da ordem econômica; VI - à ordem urbanística. VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. VIII - ao patrimônio público e social.⁵

Nota-se que a matéria passível de tutela via ACP diz respeito a direitos que, quando violados, atingem um grande contingente de pessoas ou que, em si, pertencem a toda a coletividade indistintamente.

Modernamente, portanto, é possível conceituar o processo coletivo como “aquele em que se postula um direito coletivo *lato sensu* (situação jurídica coletiva ativa) ou que se afirme a existência de uma situação jurídica coletiva passiva (deveres individuais homogêneos, p. ex.) de titularidade de um grupo de pessoas”.⁶

No ordenamento jurídico brasileiro, o processo coletivo moderno surgiu com a regulamentação da ação popular pela Lei nº 4.717/65, cujo objeto sofreu ampliação em 1977. Porém, o tema ganhou corpo com a promulgação da já citada Lei da Ação Civil Pública em 1985, da Constituição da República em 1988 e do Código de Defesa do Consumidor em 1990.⁷

Dada a característica fechada e individualista do Código de Processo Civil de 1973, um microssistema do processo coletivo nasceu e se desenvolveu fora dele, baseado pelas leis acima mencionadas. O CPC de 2015, por sua vez, trouxe em seu texto algumas normas jurídicas que tratam do processo coletivo, sem esgotar o tema, pois reconhece a existência das leis avulsas sobre ações coletivas.⁸

Fala-se em “microssistema” de processo coletivo tendo em vista que essas e outras leis especiais fazem um intercâmbio de conteúdo entre si e com a Constituição, em um verdadeiro “diálogo de fontes”. Em outras palavras:

os diplomas que tratam da tutela coletiva são intercambiantes entre si [...] as leis especificamente relacionadas à tutela coletiva assumem-se incompletas e, para aumentar sua flexibilidade e durabilidade, em uma realidade pluralista, complexa e muito dinâmica, encontram no CPC a regulamentação subsidiária e supletiva.⁹

⁵ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 9 mar. 2024.

⁶ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil:** processo coletivo. 15. ed. v. 4. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 36

⁷ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos.** 2005. 295 f. Tese doutorado (Pós-Graduação em direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005, p. 23-24.

⁸ DIDIER JR., *op. cit.*, p. 81-82.

⁹ *Ibid.*, p. 80.

O microssistema tem um núcleo formado pelo CDC, pela Lei da ACP e a Lei da Ação Popular. O CDC, aliás, pode ser entendido como o diploma que, verdadeiramente, sistematiza o microssistema em seu Título III, que trata “Da defesa do Consumidor em Juízo”. Junto a esse núcleo há outras leis periféricas que também tratam de ações coletivas, como a Lei do Mandado de Segurança (Lei nº 12.016/2009), a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92)¹⁰, o próprio CPC e outras.

Apesar da variedade de diplomas legislativos, não há que se falar em hierarquia entre eles, tendo em vista que suas normas são complementares. Há de se priorizar sempre a norma que melhor potencializa os princípios da tutela coletiva, de acordo com as circunstâncias apresentadas pelo caso concreto.¹¹

Para uma melhor operabilidade do microssistema, a fim de solucionar uma questão de processo coletivo e escolher o melhor caminho para tutelar o direito violado, adota-se a diretriz proposta por Freddie Didier Jr. e Hermes Zanetti Jr.:

a) buscar a solução no diploma específico (Ex.: sendo uma ação popular na Lei nº 4.717/65). Não sendo localizada esta solução ou sendo ela insatisfatória: b) buscar a solução no núcleo do microssistema, soma da Lei da Ação Civil Pública com o Tít. III do CDC (Código Brasileiro de Processos Coletivos). Não existindo solução para o problema: c) buscar nos demais diplomas que tratam sobre processos coletivos a ratio do processo coletivo para mais bem resolver a questão, em coordenação com as normas do CPC-2015 que não conflitarem com a lógica e as normas próprias do microssistema e com a Constituição.¹²

A questão não se resume ao campo doutrinário. A jurisprudência, há pelo menos quinze anos, já vem reconhecendo a existência e a aplicabilidade do microssistema de processos coletivos, como é possível observar no seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que trata da aplicação da Lei da ACP em julgamento de improbidade administrativa:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. DEFERIMENTO DE LIMINAR. AGRAVO DE INSTRUMENTO. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. SÚMULA 07/STJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356/STF. VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. COMPETÊNCIA DO STF. UTILIZAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONTRA ATO DE IMPROBIDADE. CABIMENTO. [...]

2. A característica da ação civil pública está, exatamente, no seu objeto difuso, que viabiliza mutifária legitimação, dentre outras, a do Ministério Público como o órgão de tutela, intermediário entre o Estado e o cidadão.

[...]

¹⁰ DIDIER JR., Freddie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo.** 15. ed. v. 4. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 78.

¹¹ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva.** São Paulo: Saraiva, 2020, p. 48, *E-book*.

¹² DIDIER JR., *op. cit.*, p. 81.

8. A lei de improbidade administrativa, juntamente com a lei da ação civil pública, da ação popular, do mandado de segurança coletivo, do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso, compõem um microssistema de tutela dos interesses transindividuais e sob esse enfoque interdisciplinar, interpenetram-se e subsidiam-se.

9. A doutrina do tema referenda o entendimento de que "A ação civil pública é o instrumento processual adequado conferido ao Ministério Pùblico para o exercício do controle popular sobre os atos dos poderes públicos, exigindo tanto a reparação do dano causado ao patrimônio por ato de improbidade quanto à aplicação das sanções do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, previstas ao agente público, em decorrência de sua conduta irregular. [...] Torna-se, pois, indiscutível a adequação dos pedidos de aplicação das sanções previstas para ato de improbidade à ação civil pública, que se constitui nada mais do que uma mera denominação de ações coletivas, às quais por igual tendem à defesa de interesses meta-individuais. Assim, não se pode negar que a Ação Civil Pública se trata da via processual adequada para a proteção do patrimônio público, dos princípios constitucionais da administração pública e para a repressão de atos de improbidade administrativa, ou simplesmente atos lesivos, ilegais ou imorais, conforme expressa previsão do art. 12 da Lei 8.429/92 (de acordo com o art. 37, § 4º, da Constituição Federal e art. 3º da Lei nº 7.347/85)" (Alexandre de Moraes in "Direito Constitucional", 9ª ed. , p. 333-334).¹³

Em outro precedente, o STJ reconheceu a aplicabilidade do prazo de prescrição previsto na Lei da Ação Popular para a ACP, dada a lacuna na Lei nº 7.347/85, fazendo uso, portanto, do microssistema de processos coletivos:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PLANO DE SAÚDE. CIRURGIA DE CATARATA. FALTA DE COBERTURA DE LENTES INTRAOCULARES. CONTRATOS ANTIGOS E NÃO ADAPTADOS. ABUSIVIDADE. DANO MORAL COLETIVO. NÃO OCORRÊNCIA. CONDUTA RAZOÁVEL. ENTENDIMENTO JURÍDICO DA ÉPOCA DA CONTRATAÇÃO. TECNOLOGIA MÉDICA E TÉCNICAS DE INTERPRETAÇÃO DE NORMAS. EVOLUÇÃO. OMISSÃO DA ANS. NÃO CONFIGURAÇÃO. PRETENSÃO DE REEMBOLSO DOS USUÁRIOS. PRESCRIÇÃO. DEMANDA COLETIVA. PRAZO QUINQUENAL. RESSARCIMENTO AO SUS. AFASTAMENTO. OBSERVÂNCIA DE DIRETRIZES GOVERNAMENTAIS.

[...]

6. Na falta de dispositivo legal específico para a ação civil pública, aplica-se, por analogia, o prazo de prescrição da ação popular, que é o quinquenal (art. 21 da Lei nº 4.717/1965), adotando-se também tal lapso na respectiva execução, a teor da Súmula nº 150/STF. A lacuna da Lei nº 7.347/1985 é melhor suprida com a aplicação de outra legislação também integrante do microssistema de proteção dos interesses transindividuais, como os coletivos e difusos, a afastar os prazos do Código Civil, mesmo na tutela de direitos individuais homogêneos (pretensão de reembolso dos usuários de plano de saúde que foram obrigados a custear lentes intraoculares para a realização de cirurgias de catarata). Precedentes.¹⁴

¹³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial 1.085.218/RS.** PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. DEFERIMENTO DE LIMINAR. AGRAVO DE INSTRUMENTO. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. [...] Relator: Min. Luiz Fux, 15 de outubro de 2009. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271085218%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%271085218%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271085218%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%271085218%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 25 abr. 2024.

¹⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial 1.473.846/SP.** RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PLANO DE SAÚDE. CIRURGIA DE CATARATA. FALTA DE COBERTURA DE LENTES INTRAOCULARES. CONTRATOS ANTIGOS E NÃO ADAPTADOS. ABUSIVIDADE. DANO MORAL COLETIVO. NÃO OCORRÊNCIA. [...] Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, 21 de fevereiro de 2017. Disponível em:

A grande vantagem do processo coletivo, sobretudo quando se trata de tutela de direitos individuais homogêneos, tema a seguir trabalhado, é a tutela molecular dos interesses de um grupo de pessoas. As ações coletivas são mais comuns para impugnar violações em matéria como de direito do consumidor, do meio ambiente, do patrimônio histórico, artístico e cultural. Ou seja, essas demandas envolvem mais do que interesses meramente individuais, mas aqueles relacionados “à preservação da harmonia e à realização dos objetivos constitucionais da sociedade e da comunidade”.¹⁵

Com uma única ação coletiva evita-se que sejam ajuizadas diversas ações individuais que tratem da mesma questão de fundo, o que favorece a eficiência da tutela jurisdicional, além de evitar decisões conflitantes. Isso é possível por conta da possibilidade de se conferir uma legitimidade extraordinária a um determinado ente para ajuizar demanda coletiva em favor de terceiros, questão a ser melhor esmiuçada adiante.

Sendo assim, não há como negar a importância que o processo coletivo tomou e vem tomando na sociedade, marcada pela lógica do mercado e da massificação. Essa conclusão fica ainda mais evidente quando analisados os diversos projetos de lei para reorganização dos diplomas legislativos relativos à tutela coletiva ou, até mesmo, à edição de um Código de Processo Coletivo, apresentados no Congresso Nacional pelo menos desde 2009.

1.2. DIREITOS COLETIVOS EM SENTIDO AMPLO

O CDC, no parágrafo único de seu artigo 81, tratou de conceituar três espécies do gênero “direitos (ou interesses) coletivos”: os direitos difusos, os direitos coletivos em sentido estrito e os direitos individuais homogêneos¹⁶.

O dispositivo menciona as expressões “interesses” e “direitos”. Essa marca abriu divergência na doutrina sobre a existência ou não de diferença de sentido entre as duas palavras e, em caso afirmativo, sobre qual seria a melhor expressão a ser adotada. Há, pelo menos, três posições distintas: aqueles que entendem não haver diferença prática entre a expressão “interesses” e a expressão “direitos” nesse caso; os que preferem a palavra “interesses”,

[¹⁵ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo.** 15. ed. v. 4. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 56-57.](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271473846%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%271473846%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja. 21/02/2017. Acesso em: 25 abr. 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

¹⁶ BRASIL. **Lei nº 8.072, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

entendendo ser ela mais abrangente que “direitos”; e os que advogam pelo uso do termo “direitos”, pois o interesse legítimo de alguém assume o *status* de direito subjetivo merecedor da tutela jurisdicional¹⁷.

Não é objetivo deste trabalho adentrar aos fundamentos de uma ou de outra tese levantada. Adotar-se-á daqui em diante a palavra “direitos”, entendendo não haver muita relevância prática adotar uma ou outra posição doutrinária para fins desta pesquisa.

Outra divergência doutrinária que merece nota é aquela aberta por Teori Zavascki, que defende haver diferença entre “direito coletivo” e “defesa coletiva de direitos”. Para ele, o CDC errou ao incluir os direitos individuais homogêneos na mesma categoria dos direitos transindividuais (direitos difusos e direitos coletivos em sentido estrito), conferindo mesmo tratamento jurídico¹⁸.

Os direitos transindividuais são aqueles sem titulares determinados e materialmente indivisíveis. Em uma ação coletiva, buscar-se-á a tutela de um único direito transindividual, que é titularizado por um grupo de pessoas ou por toda a coletividade. Apenas a titularidade do direito que é múltipla. Daí poder falar em “direito coletivo”¹⁹. Alguns doutrinadores preferem classificá-los como direitos “essencialmente coletivos”.²⁰

Já os direitos individuais homogêneos seriam típicos direitos subjetivos individuais. Ocorre que, por estarem ligados entre si por uma relação de afinidade, podem ser tratados em uma ação coletiva. A titularidade também é múltipla, mas não distorce o fato de continuarem sendo vários direitos individuais distintos. Por isso, fala-se em tutela coletiva de direitos, uma vez que os direitos são divisíveis e poderiam ser objeto de tutela jurisdicional autônoma. A reunião desses direitos em um único processo coletivo se deve apenas a uma finalidade instrumental²¹. Alguns adotam a denominação de direitos “acidentalmente coletivos”²².

Para o autor, surgem algumas consequências práticas dessa distinção, sobretudo em relação à legitimidade ativa do Ministério Público, que serão melhor abordadas mais à frente.

Não obstante, parte da doutrina, capitaneada por Edilson Vitorelli, propõe uma releitura da teoria do processo coletivo para que se passe a considerar, para efeitos de escolha

¹⁷ Sobre a divergência, ver DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 15. ed. v. 4. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 91-98 e PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva**. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 299-300, *E-book*.

¹⁸ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 2005. 295 f. Tese doutorado (Pós-Graduação em direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005, p. 27-29.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva**. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 301, *E-book*.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, p. 304.

do procedimento a ser adotado, a natureza do conflito coletivo instaurado, e não a classificação do direito coletivo violado. Isso se deve em razão de, em determinadas situações, ser possível evidenciar violação a diferentes categorias de direitos coletivos ao mesmo tempo²³. A proposta, no entanto, não parece trazer tantas diferenças práticas para fins desta pesquisa.

Passadas as divergências, passa-se ao estudo de cada uma das categorias de direitos coletivos em sentido amplo, conforme o CDC. Essa análise geral é importante para que se possa realizar, em capítulo posterior, o devido enquadramento dos direitos coletivos supostamente violados pela assembleia geral da CBF no caso discutido na ACP 0186960-66.2017.8.19.0001.

1.2.1. Direitos difusos

Segundo o artigo 81, parágrafo único, inciso I, do CDC, “interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;”²⁴.

É a categoria mais ampla de direito coletivo, uma vez que não existe vínculo jurídico comum entre os titulares. Pertencem a toda a coletividade, não sendo possível determinar com precisão todos os titulares do direito a ser tutelado. Não é preciso que a indeterminabilidade dos beneficiários seja absoluta, bastando que seja relativa, isto é, que dentro das circunstâncias do caso seja extremamente difícil qualificar todas as pessoas titulares²⁵.

Um exemplo é o direito ao meio ambiente equilibrado. Uma fábrica pode despejar dejetos em um rio, poluindo-o e o tornando impróprio para banho ou pesca. Uma agroindústria pode promover grande desmatamento para abrir espaço para cultivo, prejudicando a qualidade do ar no entorno. Uma empresa petrolífera pode ocasionar um vazamento de óleo no mar, causando a destruição de corais e a poluição das águas.

Em todas essas situações, por mais localizado que seja o dano ao meio ambiente, ele atinge toda a comunidade de maneira indistinta, pois não há como precisar quem está fazendo uso ou não dos recursos que o ecossistema afetado oferece. Em tese, todos fazem uso e o dano causado atinge a todos, direta ou indiretamente.

²³ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 15. ed. v. 4. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 112-121.

²⁴ BRASIL. **Lei nº 8.072, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

²⁵ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva**. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 302., *E-book*.

A ligação entre os sujeitos titulares do direito difuso é meramente fática, e não jurídica. Não há relação jurídica opcional prévia. Nos exemplos citados, os integrantes da coletividade afetada estão ligados no caso em decorrência do dano ambiental causado. Se o dano não ocorresse, não haveria razão de ostentarem a condição de beneficiários de futura sentença condenatória contra o causador do dano.

Em verdade, pode haver certa ligação jurídica mais ampla entre os integrantes da coletividade, como a nacionalidade. Mas é preciso atentar que essa relação não desnatura o direito difuso tendo em vista que é meramente acidental e não está diretamente relacionada com o direito a ser tutelado. Pode acontecer, inclusive, de haver divergências entre os integrantes da coletividade, o que torna mais complexa a solução do litígio, mas não impede o ajuizamento da ação coletiva.²⁶

A coisa julgada de futura decisão condenatória por violação a direito difuso produz efeitos *erga omnes*, para todos, justamente em razão da indeterminabilidade dos titulares do direito em questão, conforme artigo 103, I, do CDC.

1.2.2. Direitos coletivos em sentido estrito

De acordo com o artigo 81, parágrafo único, inciso II, do CDC, “interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”²⁷.

Aqui, o grupo de indivíduos titulares do direito coletivo é um pouco mais restrito. Não é preciso que todos os titulares do direito sejam qualificados para a propositura da ação, mas é necessário que sejam determináveis. Isso porque, entre eles, há uma relação jurídica base anterior à violação do direito.

Essa relação jurídica entre os membros do grupo pode ser por meio da *affectio societatis*, como é o caso da ligação existente entre os inscritos em uma associação de profissionais, ou por uma ligação com a parte contrária, como no caso de contratantes de seguro com o mesmo tipo de seguro.²⁸

²⁶ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva**. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 302, *E-book*.

²⁷ BRASIL. **Lei nº 8.072, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

²⁸ DIDIER JR., Freddie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 15. ed. v. 4. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 99.

Portanto, os direitos difusos se diferenciam dos direitos coletivos em sentido estrito por haver uma relação jurídica entre os membros do grupo, necessariamente anterior à lesão do direito, e pelo fato de ser possível determinar os titulares desse direito por meio da identificação do grupo, categoria ou classe.

Pelo fato do direito ter natureza indivisível, a solução molecularizada da controvérsia torna-se necessária. Os efeitos de uma futura sentença condenatória são *ultra partes*, ou seja, atingem mais do que as partes envolvidas na relação jurídica processual da ação coletiva, mas se limitam aos integrantes do grupo, categoria ou classe afetada²⁹, de acordo com o artigo 103, II, CDC.

Nada impede que os titulares do direito busquem individualmente a tutela jurídica devida. Porém, uma vez ajuizada a ação coletiva, poderão requerer a suspensão de seu processo individual até que seja proferida a decisão na ação coletiva ou pedir que sejam excluídos do âmbito da decisão da ação coletiva (*right to opt out*) para que seja dada continuidade à sua ação individual³⁰.

Há de se fazer alerta para que não haja confusão entre os direitos coletivos em sentido estrito, quando a relação jurídica base é evidenciada pela relação dos titulares com a parte contrária, e os direitos individuais homogêneos. Para que o direito seja coletivo em sentido estrito, a relação material precisa ser indivisível.³¹ Já quando se fala em direitos individuais homogêneos, como será trabalhado adiante, a relação material entre as pessoas afetadas e a parte contrária é divisível em várias outras relações menores.

1.2.3. Direitos individuais homogêneos

Conforme o artigo 81, parágrafo único, inciso III, do CDC, “interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum”.³² Na verdade, como tratado acima, são direitos individuais que, por questões de política legislativa, podem

²⁹ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 15. ed. v. 4. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 100

³⁰ *Ibid.*

³¹ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva**. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 303, *E-book*.

³² BRASIL. **Lei nº 8.072, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

ser tutelados pela via coletiva. Por isso, alguns doutrinadores os chamam de “acidentalmente coletivos”.³³

A opção de tratamento dos direitos individuais homogêneos pelo CDC se justifica pela massificação das relações jurídicas e das lesões decorrentes dessa massificação. Embora individuais, com titulares facilmente determináveis, permite-se a defesa coletiva como forma de garantir a efetividade da justiça. Trata-se do tratamento molecular nas ações coletivas.³⁴

É preferível que se opte pela tutela coletiva desses direitos em atenção à economia processual, à isonomia e à ampliação do acesso à justiça. Economia processual porque, em vez de várias ações contra uma mesma pessoa, uma para cada pessoa afetada, recorre-se a uma única ação judicial, envolvendo todas as pessoas em litisconsórcio. Isonomia porque, ao final do processo, será produzida uma única decisão que valerá para todos, evitando o risco de serem proferidas decisões conflitantes caso fosse ajuizado mais de um processo. E, por fim, acesso à justiça pois amplia o alcance do próprio processo, já que o ente legitimado ativo, inevitavelmente, representará certas pessoas atingidas que, por diversas razões, não buscariam a tutela judicial caso fosse imprescindível o ajuizamento de ação individual.

Os direitos individuais homogêneos têm como primeiro requisito a “origem comum”. Os direitos nascem como consequência da lesão causada por conduta omissiva ou comissiva da parte contrária. Forma-se uma relação jurídica entre as partes após a lesão causada, isto é, o grupo de titulares do direito é formado, por ficção jurídica, após a lesão. Antes dela, não há que se falar em ligação entre as pessoas.³⁵

Como segundo requisito, há a “homogeneidade”. Os direitos violados precisam ser semelhantes, ou seja, devem apresentar aspectos comuns. Não é preciso que o demandante esmiúze com detalhes todas as circunstâncias que envolvem cada um dos titulares do direito violado, senão que se atente aos aspectos comuns dos direitos.³⁶

O pedido será sempre uma “tese jurídica geral”, que beneficie a todos. Eventual sentença condenatória produzirá efeitos *erga omnes*, em favor de todos os atingidos pela violação. Porém, diferentemente dos direitos difusos, cada um dos titulares, após a sentença condenatória, precisará se habilitar para promover individualmente a sua liquidação e execução,

³³ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva**. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 304, *E-book*.

³⁴ DIDIER JR., Freddie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 15. ed. v. 4. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 101.

³⁵ *Ibid.*, p. 101 e 103.

³⁶ PINHO, *op. cit*, p. 305.

de acordo com as suas circunstâncias particulares.³⁷ Ou seja, o ente legitimado coletivo não pode promover a execução da condenação em favor de todos os que representou no processo coletivo, pois muitas das vezes nem se conhecem todas as pessoas prejudicadas nem a extensão do dano sofrido por cada uma delas.

Nota-se que, diferentemente da tutela de direitos difusos e de direitos coletivos em sentido estrito, a tutela de direitos individuais homogêneos se dá em duas fases. Na fase de cognição, o ente legitimado coletivo, em substituição processual, em nome próprio, defenderá os direitos dos titulares, resultando em uma sentença genérica. Porém, dado o fato de que as relações jurídicas são divisíveis e que cada titular pode ter sido atingido de forma mais ou menos intensa a depender das circunstâncias do caso concreto, a execução não poderá ser genérica, proposta pelo ente legitimado coletivo. Daí a necessidade que o titular do direito violado ajuíze ação individual executiva, posterior à ação coletiva, da qual resultará uma sentença líquida.

Passado um ano da sentença sem que tenha havido habilitação de beneficiários em número compatível com o dano, o demandante da ação coletiva pode requerer a liquidação da sentença com a reversão do proveito para um fundo governamental em vez de beneficiar os titulares do direito, manobra conhecida como recuperação fluida (*fluid recovery*)³⁸, disposta no artigo 100, *caput* e parágrafo único, do CDC:

Art. 100. Decorrido o prazo de um ano sem habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano, poderão os legitimados do art. 82 promover a liquidação e execução da indenização devida.

Parágrafo único. O produto da indenização devida reverterá para o fundo criado pela Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985.”³⁹

É perceptível, portanto, a diferença entre a tutela coletiva de direitos difusos e coletivos em sentido estrito e a tutela de direitos individuais homogêneos. Isso explica a diferença de tratamento dada por Teori Zavaski, acima explicitada.

³⁷ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo.** 15. ed. v. 4. Salvador: JusPodivm, 2021. p. 102-103.

³⁸ *Ibid.*, p. 102-103.

³⁹ BRASIL. **Lei nº 8.072, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

1.3. TUTELA COLETIVA JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL

Assim como em uma demanda cível individual, uma demanda coletiva também pode ser requerida pela via judicial ou extrajudicial, dispondo a lei de diversas ferramentas em um ou outro caso para a resolução do conflito.

A tutela coletiva judicial é a forma tradicional de se requerer a tutela do direito coletivo violado. A ACP é a modalidade mais genérica dentre as espécies de ação existentes. Não é à toa que a Lei nº 7.347/85 é um dos pilares do microssistema de tutela coletiva, como já descrito. São também modalidades de ação coletiva a ação popular, o mandado de segurança coletivo, a ação de improbidade administrativa, o mandado de injunção coletivo e outras, cada qual com seus elementos específicos.⁴⁰

Quando a lei que rege cada uma das ações não previr um procedimento específico, como no caso da Lei nº 7.347/85, que regulamenta a ACP, assim como a Lei nº 12.016/2009, que rege o mandado de segurança coletivo, a ação será proposta pelo procedimento comum.

Mas uma demanda coletiva também pode se resolver extrajudicialmente. Em primeiro lugar, é importante lembrar do princípio do estímulo à autocomposição, inserido no artigo 3º, §2º, CPC⁴¹: “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.”. Hoje a jurisdição não é mais vista como monopólio do Poder Judiciário. Adota-se uma concepção de “justiça multiportas”, a qual pressupõe a existência de diversos meios, paralelos entre si, capazes de solucionar o litígio, sendo o processo judicial apenas um deles. Na verdade, é cada vez mais crescente a ideia de desjudicialização dos conflitos, isto é, o Poder Judiciário deve ser visto como o meio subsidiário de resolução dos conflitos, usado apenas quando os meios consensuais não forem frutíferos, evitando a sobrecarga dos tribunais.

Com as demandas coletivas não deve ser diferente. A legislação prevê a recomendação administrativa/extrajudicial – ou notificação recomendatória – e o compromisso de ajustamento de conduta como instrumentos passíveis de resolução de conflitos coletivos pela via extrajudicial.

A recomendação é um simples ofício encaminhado pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública a um agente violador de um direito coletivo informando-o acerca da

⁴⁰ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva**. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 74, *E-book*.

⁴¹ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 11 mar. 2024.

ilicitude de sua conduta e das possíveis consequências que ela pode ocasionar. Busca-se com isso a conscientização do agente violador e que ele, por vontade própria, mude sua conduta, adequando-se à lei e cessando a violação do direito coletivo.⁴²

No âmbito do MPRJ, a recomendação é regulada pela Resolução nº 2227/2018, que a conceitua como:

Art. 51 - A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou a deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela Instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de irregularidades.⁴³

O conceito é idêntico àquele aplicado nacionalmente pelo artigo 1º da Resolução nº 164/2017⁴⁴ do Conselho Nacional do Ministério Púbico (CNMP).

O compromisso de ajustamento de conduta, segundo a doutrina, “seria um negócio jurídico bilateral em sede da qual se reconhece a finalidade de contrair, modificar ou extinguir direitos”⁴⁵. O ato, celebrado entre o agente violador do direito coletivo e o Ministério Púbico ou pessoa jurídica de direito público, é formalizado por meio de um termo de ajustamento de conduta (TAC).

Esse documento tem natureza jurídica de título executivo extrajudicial e é reconhecido pelo artigo 5º, §6º, Lei ACP: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.”⁴⁶

⁴² PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva**. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 74, p. 61-63, *E-book*.

⁴³ BRASIL. Gabinete do Procurador-Geral de Justiça. **Resolução nº 2.227, de 12 de julho de 2018**. Disciplina a atuação extrajudicial cível dos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e seus respectivos instrumentos. Rio de Janeiro: Gabinete do Procurador-Geral de Justiça, 2018. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/650298/resolucao_2227.pdf. Acesso em: 30 maio 2024.

⁴⁴ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 164, de 28 de março de 2017**. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 30 maio 2024.

⁴⁵ PINHO, *op. cit.*, p. 65.

⁴⁶ BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em 9 mar. 2024.

Em caso de descumprimento do negócio, o órgão legitimado poderá ajuizar uma demanda executiva de imediato.⁴⁷ Eis a diferença primordial entre a recomendação e o compromisso de ajustamento de conduta.

O MPRJ também regulou o compromisso de ajustamento de conduta na Resolução nº 2227/2018 MPRJ, conceituando-o como:

Art. 40 - O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.⁴⁸

O conceito foi copiado do artigo 1º da Resolução nº 179/2017 do CNMP.⁴⁹

Há quem admita também a possibilidade de se realizar mediação e arbitragem para a resolução e um litígio coletivo, sobretudo por parte dos legitimados para a propositura de ACP que não podem celebrar um TAC, como as associações civis.⁵⁰

A título ilustrativo, no caso da ACP 0186960-66.2017.8.19.0001, em 2022, após alguns anos em tramitação, MPRJ e CBF firmaram um TAC, no qual a CBF:

embora sustente a ilegitimidade do MP de promover a ação, cumprirá o comando da sentença e realizará, no próximo dia 07 de março, Assembleia Geral Administrativa para declarar nula a Assembleia Geral realizada em 2017 com a convocação regular das 27 Federações e 20 clubes atualmente da série A para votarem acerca da alteração estatutária no que diz respeito à redefinição das regras do estatuto de 2015, em especial: 1) definição de pesos diversos entre as Federações e clubes; 2) exigências para candidaturas; 3) e inclusão dos times de segunda divisão (com respectivo peso de voto), no Colégio, inclusive para as eleições que se seguirão, observadas as regras previstas no artigo 22, §5º e seguintes, do Estatuto de 2015.⁵¹

O termo em questão previa a manutenção da suspensão da ACP proposta pelo MPRJ, conforme o disposto no CPC, e a sua extinção posterior mediante o cumprimento das normas dispostas no termo, o que não ocorreu.

⁴⁷ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva**. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 74, p. 63-70, *E-book*.

⁴⁸ BRASIL. Gabinete do Procurador-Geral de Justiça. **Resolução nº 2.227, de 12 de julho de 2018**. Disciplina a atuação extrajudicial cível dos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e seus respectivos instrumentos. Rio de Janeiro: Gabinete do Procurador-Geral de Justiça, 2018. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/650298/resolucao_2227.pdf. Acesso em: 30 maio 2024.

⁴⁹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017**. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 30 maio 2024.

⁵⁰ PINHO, *op. cit.*, p. 70-71.

⁵¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **ACP 0186960-66.2017.8.19.0001**. Termo de Ajustamento de Conduta, fls. 1770-1777. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0186960-66.2017.8.19.0001>. Acesso em: 28 jan. 2025.

1.4. LEGITIMIDADE ATIVA

Ao longo das discussões travadas no âmbito da ACP 0186960-66.2017.8.19.0001, um dos principais pontos enfrentados pelas partes e pelos órgãos julgadores foi a existência ou não de fundamento para a legitimidade extraordinária do MPRJ em ajuizar a ação. Assim, passa-se agora ao estudo geral dessa questão, no intuito de construir uma base sólida para a análise do caso concreto.

1.4.1. Noções preliminares

Conforme artigo 17 do CPC: “Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade.”⁵². Não está inserido no objeto desta pesquisa a natureza desses requisitos, se ainda conservam o *status* de condições para o exercício da ação ou, como prefere a doutrina mais moderna, se assumiram o status de pressupostos processuais após a entrada em vigor do CPC de 2015.

Fato é que a legitimidade é a pertinência subjetiva à lide, isto é, “a existência de nexo de conformidade entre as partes da relação jurídica de direito material e as partes na relação processual”⁵³. Em outros termos, as partes da relação jurídica processual, em regra, devem ser aquelas que ocupam os polos da relação jurídica material origem do litígio. Cabe ao juiz verificar se, na ação que lhe é apresentada, as partes têm legitimidade para figurar nos polos ativo ou passivo da relação processual⁵⁴, podendo proceder à extinção do processo, sem resolução de mérito, quando não for o caso.

O artigo 18 do CPC prevê que, em regra, o legitimado ativo só pode pleitear em juízo, em nome próprio, um direito próprio: “Ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico.”⁵⁵. Ou seja, de maneira geral, a legitimidade será ordinária. Apenas nos casos autorizados pela legislação a legitimidade poderá

⁵² BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 11 mar. 2024.

⁵³ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo:** tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 2005. 295 f. Tese doutorado (Pós-Graduação em direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005, p. 215.

⁵⁴ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva.** São Paulo: Saraiva, 2020, p. 88, *E-book*.

⁵⁵ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 11 mar. 2024.

ser extraordinária, quando o legitimado ativo atua em nome próprio para defender direito alheio⁵⁶. Os processos coletivos são um exemplo de exceção à regra do artigo 18 do CPC.

Historicamente, a doutrina divergia quanto ao enquadramento da natureza jurídica da legitimidade ativa em processo coletivo. Alguns defendiam ser legitimidade ordinária, outros entendiam ser extraordinária. Uma terceira corrente chegou a ser ventilada, caracterizando a legitimidade como “autônoma”⁵⁷. Com o passar do tempo, a doutrina se consolidou no sentido da legitimidade ser, de fato, extraordinária, na medida em que “não há coincidência entre o legitimado e o titular da situação jurídica discutida”.⁵⁸

A legislação pertinente à ação coletiva seleciona determinados entes que ficam autorizados a propor a demanda em nome próprio, mas na defesa dos direitos coletivos titularizados pela coletividade. Ocorre o fenômeno da substituição processual, pois essa coletividade será substituída pelo ente legitimado no processo.

Para ilustrar, o artigo 5º da Lei nº 7.347/85 apresenta os legitimados para a propositura da ação civil pública:

I - o Ministério Públíco; II - a Defensoria Públíca; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.⁵⁹

O artigo 82 do CDC também apresenta o seu rol de legitimados para a propositura de ações coletivas no âmbito das relações de consumo:

I - o Ministério Públíco; II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal; III - as entidades e órgãos da Administração Públíca, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código; IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.⁶⁰

⁵⁶ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 11 mar. 2024.

⁵⁷ DIDIER JR., Freddie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo.** 15. ed. v. 4. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 225-227.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 9 mar. 2024.

⁶⁰ BRASIL. **Lei nº 8.072, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

A escolha dos legitimados é apenas questão de política legislativa. Foram contemplados tanto entidades públicas quanto entidades privadas. As duas listas não esgotam todos os legitimados para a propositura de ações coletivas, já que outros diplomas podem reconhecer outros legitimados⁶¹.

A lei brasileira preferiu enumerar os legitimados a partir de parâmetros objetivos, o que confere maior amplitude ao sistema. Isso a diferiu dos sistemas baseados nas *class actions*, nos quais a legitimidade só é reconhecida quando há uma “adequada representação para a causa, ou seja, quando o ente legitimado “representa” a classe que está defendendo em juízo.⁶² Vê-se que:

a listagem de legitimados tem natureza plúrima, porque envolve, como regra, vários potenciais autores. Como ressalta Ricardo de Barros Leonel, a ampliação reflete a concepção política do Estado, implementando a democracia participativa de maneira mais sólida, afastando-se do liberalismo que ocupou o espaço deixado pelo absolutismo⁶³.

Assim, pode-se dizer que a legitimidade ativa em processos coletivos é “político-institucional”. Política, pois decorre de uma escolha legislativa. Institucional porque, à exceção da ação popular, o cidadão não foi reconhecido como legitimado para a propositura de processos coletivos, atuando em substituição processual⁶⁴.

Como apresentado, o Ministério Público é um dos entes autorizados a ajuizar demandas em nome próprio na defesa de direitos alheios, no exercício dessa legitimidade extraordinária, tema que será melhor abordado em item posterior.

Vale ressaltar que somente entes coletivos podem promover ações coletivas – com a ressalva da legitimidade ativa do cidadão para ação popular –, de modo que o titular do direito não pode ser parte na relação jurídica processual. O titular do direito poderá atuar como assistente litisconsorcial nos casos de defesa de direitos individuais homogêneos.⁶⁵

Além disso, a legitimidade também é autônoma, o que significa que o legitimado não precisa contar com a anuência do titular do direito para ingressar em juízo.⁶⁶ Ao mesmo tempo, não é necessária a existência de um interesse específico processual ou material do ente

⁶¹ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva**. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 90, *E-book*.

⁶² DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 15. ed. v. 4. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 230-232.

⁶³ PINHO, *op. cit.*, p. 90.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 89.

⁶⁵ DIDIER JR., *op. cit.*, p. 233

⁶⁶ *Ibid.*

legitimado na situação jurídica discutida. Se, eventualmente, ele existir, não será relevante para a caracterização da substituição processual.⁶⁷

Por fim, a legitimidade é concorrente e disjuntiva, tendo em vista que qualquer das entidades elencadas acima poderá propor uma ACP para a defesa de direitos coletivos, independentemente da vontade dos demais legitimados.⁶⁸

1.4.2. Legitimidade ativa do Ministério Público e seus limites

Como dito, uma das divergências instauradas no trâmite da ACP 0186960-66.2017.8.19.0001 está relacionada à legitimidade do MPRJ para ajuizar a demanda coletiva, o que torna necessária uma análise mais apurada acerca do tema.

A Constituição de 1988 conferiu nova roupagem e novas atribuições ao Ministério Público. Cabe a ele “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”⁶⁹ O artigo 129, III, da Carta Magna consagrou a função institucional do Ministério Público de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.⁷⁰

No plano infraconstitucional, dentro do microssistema de tutela coletiva, a legitimidade do Ministério Público é conferida pelo artigo 5º, I, da Lei nº 7.347/85, como já demonstrado, e pelo artigo 82, I, do CDC. O artigo 25, IV, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93) e o artigo 6º, II, da Lei Complementar nº 75/93 também reconhecem a legitimidade do Ministério Público, Federal e estaduais, para propor ACP.

Levando em conta a classificação dos direitos coletivos em sentido amplo, pode-se depreender dos dispositivos mencionados que não há dúvidas quanto à legitimidade do Ministério Público para a propositura de ações coletivas para a defesa de direitos difusos e direitos coletivos em sentido estrito. Essa legitimidade, aliás:

deve ser entendida no sentido irrestrito e mais amplo possível, em limites suficientes e necessários para a obtenção da tutela jurisdicional completa e compatível com a natureza e a magnitude da lesão ou da ameaça aos bens e valores tutelados. Inclui, portanto, legitimação para buscar tutela cognitiva, preventiva e reparatória,

⁶⁷ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo.** 15. ed. v. 4. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 235-236.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 233.

⁶⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 abr. 2024.

⁷⁰ *Ibid.*

declaratória, constitutiva ou condenatória. Inclui também poderes para pleitear medidas de tutela provisória, de antecipação de tutela e cautelar. Estende-se a legitimização para as medidas de cumprimento das liminares e das sentenças, inclusive, quando for o caso, para a propositura da ação autônoma de execução⁷¹.

No entanto, paira dúvida se o Ministério Público pode requerer a tutela de direitos individuais homogêneos com o mesmo nível de amplitude. Em tese, o artigo 127, *caput*, da CRFB apenas menciona a tutela de direitos individuais indisponíveis como função do Ministério Público. Portanto, abre-se certo questionamento acerca da legitimidade para situações que envolvam direitos individuais homogêneos disponíveis.

O próprio legislador previu expressamente determinadas situações nas quais o Ministério Público poderia, em nome próprio, pugnar pela tutela de direitos individuais homogêneos disponíveis. Destacam-se a ação de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários (Lei nº 7.913/89), a ação de responsabilidade pelos prejuízos causados aos credores por ex-administradores de instituição financeira em liquidação ou falência (Lei nº 6.024/74) e a ação de responsabilidade por danos causados aos consumidores (art. 82, I, CDC).⁷²

Para além dessas hipóteses, haveria pelo menos três posições na doutrina. A primeira, que defende a possibilidade de o Ministério Público requerer a tutela de qualquer direito individual homogêneo, indisponível ou não, já que são direitos coletivos de qualquer modo. A segunda, que sustenta que o artigo 129, III, da CRFB carece de regulamentação infraconstitucional e, portanto, no presente momento, ainda não seria possível a defesa de direitos individuais homogêneos disponíveis em outras situações. E a terceira, a qual entende que haveria legitimidade do Ministério Público para defender direitos individuais homogêneos quando a lesão a esses direitos comprometesse também interesses sociais qualificados⁷³.

Ocorre que, se adotada a terceira corrente, há o obstáculo de se definir o alcance da expressão “interesses sociais”. Trata-se de conceito jurídico indeterminado, cláusula aberta. Nesse caso, caberia ao aplicador da norma, no caso o juiz, definir o alcance da expressão, notadamente quando procedesse ao controle da legitimidade ativa no curso de um processo já instaurado⁷⁴.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já chancelou esse terceiro entendimento no julgamento do Recurso Extraordinário 631.111/GO (Tema 471 da

⁷¹ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo:** tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 2005. 295 f. Tese doutorado (Pós-Graduação em direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005, p. 121.

⁷² *Ibid.*, p. 211-214.

⁷³ *Ibid.*, p. 218-222.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 225.

Repercussão Geral) quando reconheceu a legitimidade do Ministério Público para ajuizar ACP nos casos de discussão concernente ao seguro DPVAT, dada a sua “relevância social”.

A Corte, orientada pelo voto do relator ministro Teori Zavaski, entendeu que “direitos individuais disponíveis, ainda que homogêneos, estão, em princípio, excluídos do âmbito da tutela pelo Ministério Público”. Porém:

a lesão a certos direitos individuais homogêneos pode, em determinados casos, assumir tal grau de profundidade ou de extensão que acaba comprometendo também interesses maiores da comunidade, ou seja, interesses sociais. Nesses casos, os interesses particulares, visualizados em seu conjunto, transcendem os limites da pura individualidade e passam a representar, mais que a soma de interesses dos respectivos titulares, verdadeiros interesses da comunidade como um todo.⁷⁵

No acórdão, tentou-se explorar o alcance da expressão “interesses sociais”, prevista no artigo 127, *caput*, da CRFB. Contudo, não se chegou a um conceito fechado e bem definido:

“Interesses sociais”, como consta da Constituição, e “interesse público”, como está no art. 82, III, do CPC, são expressões com significado substancialmente equivalente. Poder-se-ia, genericamente, defini-los como “interesses cuja tutela, no âmbito de um determinado ordenamento jurídico, é julgada como oportuna para o progresso material e moral da sociedade a cujo ordenamento jurídico corresponde”, como o fez J. J. Calmon de Passos, referindo-se a interesses públicos (CALMON DE PASSOS, J. J. Intervenção do Ministério Público nas causas a que se refere o art. 82, III do CPC, Revista Forense, v. 268, n. 916-918, p. 55). Relacionam-se, assim, com situações, fatos, atos, bens e valores que, de alguma forma, concorrem para preservar a organização e o funcionamento da comunidade jurídica e politicamente considerada, ou para atender suas necessidades de bem-estar e desenvolvimento. É claro que essas definições não exaurem o conteúdo da expressão “interesses sociais”.⁷⁶

No caso do seguro DPVAT, a “relevância social” foi extraída da sua natureza e finalidade, vez que “o seu adequado funcionamento transcende os interesses individuais dos segurados”, havendo “manifesto interesse social nessa controvérsia coletiva”. Dessa forma, “o Supremo Tribunal Federal considerou que sua tutela se revestia de interesse social qualificado, autorizando, por isso mesmo, a iniciativa do Ministério Público de, com base no art. 127 da Constituição, defendê-los em juízo mediante ação coletiva.”⁷⁷

Esse precedente do STF provocou o cancelamento da Súmula 470 do STJ, a qual rechaçava a legitimidade do Ministério Público para ajuizar ACP em casos envolvendo seguro DPVAT: “O Ministério Público não tem legitimidade para pleitear, em ação civil pública, a indenização decorrente do DPVAT em benefício do segurado.”

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 631.111/GO**. Constitucional e processual civil. Ação civil coletiva. Direitos transindividuais (difusos e coletivos) e direitos individuais homogêneos. Distinções. Legitimação do ministério público [...]. Relator: Min. Teori Zavaski. 07 de agosto de 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur282426/false>. Acesso em: 19 jul. 2024.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*

Em seu voto, o relator citou ainda precedentes nos quais o STF também reconheceu a existência de legitimidade do Ministério Público para tutelar direitos individuais homogêneos disponíveis, em razão de sua “relevância social”:

É o caso dos direitos individuais homogêneos sobre o valor de mensalidades escolares (RE 163.231/S P, Rel. Min. MAURÍCIO CÔRREA, Tribunal Pleno, julgado em 26/02/97, DJ de 29/06/2001), sobre contratos vinculados ao Sistema Financeiro da Habitação (AI 637.853 AgR/S P, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, DJe de 17/09/2012), sobre contratos de leasing (AI 606.235 AgR/D F, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, DJe de 22/06/2012), sobre interesses previdenciários de trabalhadores rurais (RE 475.010 AgR/RS, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 29/09/2011), sobre aquisição de imóveis em loteamentos irregulares (RE 328.910 AgR/S P, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 30/09/2011) e sobre diferenças de correção monetária em contas vinculadas ao FGTS (RE 514.023 AgR/RJ, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, DJe de 05/02/2010).⁷⁸

O STJ também possui farta gama de precedentes nos quais reconheceu a legitimidade do Ministério Público para a tutela de direitos individuais homogêneos disponíveis como fornecimento de cesta básica de produtos sem glúten para portadores de doença celíaca, interrupção do fornecimento do serviço à pessoa carente financeiramente e acometida de doença grave, exigência de caução para atendimento médico-hospitalar emergencial em determinados hospitais, acesso a critérios de correção de provas de concurso público, reajuste de mensalidades escolares (Súmula 643) e fornecimento de remédios a portadores de certa doença⁷⁹.

Nota-se, pois, que o critério da “relevância social” para aferição da legitimidade ativa do Ministério Público na tutela de direitos individuais homogêneos disponíveis carece de uma definição mais precisa. É preciso que o órgão julgador, ao se deparar com uma ação coletiva proposta pela instituição com esse objeto, faça uma minuciosa análise do caso concreto a fim de controlar a legitimidade ativa e evitar um alargamento desmedido das atribuições do Ministério Público. Esse critério, enfim, fica refém dos precedentes judiciais.

A relevância social do objeto da ação foi um dos critérios usados pelo MPRJ para justificar sua legitimidade ativa na ACP 0186960-66.2017.8.19.0001, o que reclama um exame mais detalhado a ser feito adiante.

⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 631.111/GO**. Constitucional e processual civil. Ação civil coletiva. Direitos transindividuais (difusos e coletivos) e direitos individuais homogêneos. Distinções. Legitimação do ministério público [...]. Relator: Min. Teori Zavaski. 07 de agosto de 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur282426/false>. Acesso em: 19 jul. 2024.

⁷⁹ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva**. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 91-92, *E-book*.

1.4.3. Controle da representatividade adequada

Como já dito anteriormente, o legislador brasileiro preferiu fazer um controle *ope legis* prévio da legitimidade das entidades aptas a propor ações coletivas, estabelecendo um rol taxativo baseado em parâmetros objetivos.

Há quem entenda que essa opção do legislador estabeleceu uma presunção absoluta daqueles que seriam os representantes adequados para o ajuizamento de qualquer ação coletiva⁸⁰. Isso porque a legislação não previu expressamente a possibilidade de se realizar um controle em concreto, *ope iudicis*, da legitimidade ativa.

No entanto, outra parte da doutrina, influenciada pelo direito estadunidense, admite o controle judicial da “representatividade adequada”, de modo que o órgão julgador poderia, no caso concreto, avaliar e controlar a legitimidade de um determinado ente, criando um “filtro judicial” da legitimidade ativa nas ações coletivas⁸¹. Ou seja, por mais que existisse a autorização legal conferida a uma entidade para ajuizamento de uma ação coletiva, a legitimidade poderia não ser reconhecida no bojo da ação ajuizada, à luz das circunstâncias do caso concreto.

Os que defendem o controle judicial da legitimidade argumentam que:

A preocupação é coerente com a eficácia pro et contra da coisa julgada formada: se a coletividade pode ser prejudicada com a ação coletiva, deve estar muito adequadamente representada nela, verificando as condições que o autor possui para a condução, desde seu patrono e capacidade econômica até o entrosamento ideológico com o grupo. Essa análise, aliás, não preclui, podendo ser feita a qualquer momento.⁸²

A “representatividade adequada” poderia ser conceituada como “o resultado do alinhamento de interesses entre a parte atual e o grupo potencial de afetados em um processo judicial, de forma que os interesses potenciais do grupo sejam suficientemente protegidos pelas partes que os representam em juízo”⁸³.

Para ser considerado um representante adequado, o ente legitimado precisa provar ter interesse e habilidade necessários para representar a coletividade de forma consistente e mais completa possível, além de demonstrar não haver qualquer conflito de interesses com os

⁸⁰ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo.** 15. ed. v. 4. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 237.

⁸¹ *Ibid.*, p. 237-238.

⁸² PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva.** São Paulo: Saraiva, 2020, p. 101, *E-book*.

⁸³ DIDIER JR., *op. cit.*, p. 242.

membros da coletividade e a existência de motivação adequada para atuar na defesa dos direitos alheios⁸⁴.

No Brasil, parece que está sendo traçado um caminho no sentido de reconhecer a possibilidade de controle judicial da representatividade adequada nas ações coletivas.

De acordo com a Recomendação nº 76/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que “dispõe sobre recomendações a serem seguidas na gestão dos processos, em termos de ações coletivas, no âmbito do Poder Judiciário”, os juízes, na decisão de saneamento e organização do processo coletivo, devem procurar verificar e definir claramente “a legitimização e a representatividade adequada do condutor do processo coletivo”⁸⁵. Embora não seja um diploma de observância obrigatória, trata-se de importante vetor de orientação da condução da gestão processual pelos órgãos julgadores.

O STJ, por sua vez, possui precedente no qual esse tipo de controle é possível de ser realizado quando a ação coletiva for proposta por associações, “uma vez que os demais legitimados possuem finalidades institucionais decorrentes de lei que atenuam essa preocupação”. Dessa forma, são prevenidos atos atentatórios à dignidade da justiça e se garante que o polo ativo da ação seja ocupado por ente com qualidade técnica para tanto⁸⁶.

Porém, cabe indagar se esse mesmo entendimento poderia ser adotado para controlar a legitimidade ativa do Ministério Público em ações coletivas nas quais fossem levantadas dúvidas acerca da presença de margem de atuação da instituição conforme suas atribuições constitucionais. Fredie Didier Jr. e Hermes Zanetti Jr. entendem que sim. Segundo eles:

A necessidade de controle judicial da adequação do legitimado decorre da aplicação da cláusula do devido processo legal à tutela jurisdicional coletiva. Nem mesmo o Ministério Público poderia ser considerado um legitimado universal, pois também em relação à sua atuação se imporia o controle jurisdicional da sua legitimidade⁸⁷.

No caso da ACP 0186960-66.2017.8.19.0001, a legitimidade ativa do MPRJ foi questionada em diversas ocasiões, tanto pela ré CBF quanto por terceiros interessados que interpuseram apelações em face da sentença de primeiro grau. No julgamento dos recursos, a 21ª Câmara de Direito Privado do TJRJ realizou o controle da legitimidade do MPRJ no caso

⁸⁴ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo.** 15. ed. v. 4. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 242-243

⁸⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 76, de 8 de setembro de 2020.** Dispõe sobre recomendações a serem seguidas na gestão dos processos, em termos de ações coletivas, no âmbito do Poder Judiciário. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original170614202009255f6e23862be32.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2024.

⁸⁶ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva.** São Paulo: Saraiva, 2020, p. 101, *E-book*.

⁸⁷ DIDIER JR., *op. cit.*, p. 238.

concreto, rechaçando-a. Os fundamentos de ambas as decisões serão objeto de estudo em item posterior.

2. DAS RELAÇÕES DE CONSUMO E DA TUTELA COLETIVA DO CONSUMIDOR EM JUÍZO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Além da legitimidade ativa do Ministério Público, no bojo da ACP 0186960-66.2017.8.19.0001 foi suscitada dúvida acerca da natureza da relação jurídica que envolve a CBF e os torcedores de futebol. Na petição inicial, o MPRJ classificou como “relação de consumo”, o que lhe conferia legitimidade para intervir no caso. A ré CBF e as demais partes interessadas rechaçaram as alegações do MPRJ. A controvérsia se manteve na sentença e no acórdão proferido pelo tribunal, que também divergiram.

Dessa forma, a continuação da análise do objeto dessa pesquisa necessariamente requer, antes, que sejam traçados panoramas gerais acerca dos contornos da relação de consumo e da atuação do Ministério Público na defesa de direitos coletivos dos consumidores, que é o escopo deste capítulo.

2.1 DO CONCEITO DE RELAÇÃO DE CONSUMO

Não há na lei um conceito fixo e bem definido do que seria uma relação de consumo. Na verdade, o legislador optou por estabelecer um conceito para o consumidor e outro para o fornecedor. Em verdade, só existirá uma relação de consumo quando se puder verificar a existência concomitante dos dois atores em polos opostos da mesma relação jurídica. Ou seja, só existirá relação de consumo se um dos agentes for classificado como consumidor e o outro classificado como fornecedor. Não pode existir um consumidor ou um fornecedor isoladamente.⁸⁸

De maneira geral, as relações de consumo são marcadas pela proporcionalidade entre as prestações existentes entre os sujeitos, isto é, são sinalagmáticas. Isso significa que consumidor e fornecedor são, ao mesmo tempo, credor e devedor um do outro, na medida em que ambos têm direitos e obrigações em relação ao outro. Essa noção fica evidente nos contratos de compra e venda e nos de prestação de serviço celebrados no âmbito do mercado de consumo.⁸⁹

O fato jurídico propulsor da relação jurídica de consumo costuma ser o negócio jurídico. A partir dele são geradas consequências no plano jurídico para ambas as partes. O

⁸⁸ MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024, p. 131.

⁸⁹ TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual. 12 ed. Rio de Janeiro: Método, 2023, p. 74.

negócio decorre da autonomia privada, isto é, do “direito que a pessoa tem de se autorregulamentar no plano contratual”. Na maioria das vezes, o negócio se apresenta na forma de um contrato.⁹⁰

Disso é possível extrair que a qualificação de uma relação jurídica como de consumo ou não depende de uma análise casuística que considere todos os elementos que a circundam, subjetivos e objetivos. Constatada a relação de consumo, abre-se caminho para a aplicação do CDC e outros diplomas correlatos.

A existência ou não de uma relação de consumo entre a CBF e os torcedores foi um dos pontos de controvérsia da ACP analisada nesta pesquisa, o que torna imprescindível a análise detalhada dos conceitos acima mencionados.

2.1.1. Consumidor padrão

De acordo com o artigo 2º do CDC: “Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.”⁹¹ Essa é a definição do que se convencionou chamar de consumidor padrão ou *stander* ou em sentido estrito.⁹²

Consumidor, então, pode ser uma pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, nacional ou estrangeira. Ainda que a lei não tenha feito menção expressa, um ente despersonalizado também pode ser consumidor, na medida em que incide a teoria de equivalência das posições jurídicas: se um ente despersonalizado pode ser fornecedor, também poderá ser consumidor.⁹³

Para ser consumidor, o agente pode adquirir um produto ou serviço para si ou apenas o utilizar, desde que seja o destinatário final em qualquer das duas situações.⁹⁴ Dificuldade reside na exata definição da expressão “destinatário final”.

Nesse sentido, para parte da doutrina, surgem três vieses possíveis. O primeiro seria considerar consumidor aquele que não exerce atividade profissional, leigo, que é naturalmente vulnerável frente ao fornecedor. O segundo, considera consumidor como aquele que retira o produto ou serviço da cadeia de mercado e não o reinclui nessa cadeia posteriormente. O

⁹⁰ TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual. 12 ed. Rio de Janeiro: Método, 2023, p. 74.

⁹¹ BRASIL. **Lei nº 8.072, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 17 jul. 2024.

⁹² TARTUCE, *op. cit.*, p. 113.

⁹³ *Ibid.*, p. 80.

⁹⁴ MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024, p. 132.

terceiro viés entende como consumidor aquele que efetivamente destrói o produto ou serviço adquirido ou utilizado, exaurindo sua vida econômica.⁹⁵

No entanto, podem surgir quatro teorias para explicar essa expressão.

A primeira delas é denominada teoria finalista, adotada pelo CDC em seu artigo 2º. Consumidor é o destinatário fático do produto ou serviço, pois é o último sujeito da cadeia de consumo e não transmite o objeto a mais ninguém, e também destinatário econômico, já que utiliza o produto ou serviço para satisfação de suas necessidades pessoais, e não para uma atividade lucrativa ou para transmiti-lo onerosamente a outrem.⁹⁶

Essa teoria foi cristalizada no Enunciado nº 20 da I Jornada de Direito Comercial: “Não se aplica o Código de Defesa do Consumidor aos contratos celebrados entre empresários em que um dos contratantes tenha por objetivo suprir-se de insumos para sua atividade de produção, comércio ou prestação de serviços.”⁹⁷ Se os produtos serão usados como insumos para atividade produtiva, o adquirente não seria nem destinatário fático nem econômico dos bens adquiridos.

Uma segunda teoria é denominada teoria finalista mitigada ou aprofundada. De acordo com ela, em regra, são entendidos como consumidores os destinatários fáticos do produto ou serviço. Porém, nem sempre se exige que sejam também os destinatários econômicos. Isso porque a teoria finalista é expandida para abranger certas situações em que o agente, mesmo adquirindo determinado produto ou serviço para reempregá-lo em sua atividade econômica, enfrenta certa disparidade de forças frente ao fornecedor merecedora de proteção jurídica. É o caso do taxista que adquire um carro ou do caminhoneiro que adquire um caminhão para usarem em seus ofícios, tendo em vista existir certa vulnerabilidade em comparação com as grandes montadoras e as concessionárias de venda de veículos. Por essa teoria, pessoas jurídicas de pequeno porte também poderiam ser consideradas consumidoras frente às grandes empresas fornecedoras.⁹⁸

O STJ também vem adotando a teoria finalista mitigada:

CONFLITO DE COMPETÊNCIA. SOCIEDADE EMPRESÁRIA. CONSUMIDOR. DESTINATÁRIO FINAL ECONÔMICO. NÃO OCORRÊNCIA. FORO DE ELEIÇÃO. VALIDADE. RELAÇÃO DE CONSUMO E HIPOSSUFICIÊNCIA. NÃO CARACTERIZAÇÃO.I - A jurisprudência desta Corte sedimenta-se no sentido da adoção da teoria finalista ou subjetiva para fins de caracterização da pessoa jurídica

⁹⁵ MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024, p. 132.

⁹⁶ TARTUCE, Flávio. NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual. 12 ed. Rio de Janeiro: Método, 2023, p. 83-84.

⁹⁷ DISTRITO FEDERAL. Conselho da Justiça Federal. I Jornada de Direito Comercial. **Enunciado nº 20**. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/45>. Acesso em: 18 jul. 2024.

⁹⁸ TARTUCE, *op. cit.*, p. 86-91.

como consumidora em eventual relação de consumo, devendo, portanto, ser destinatária final econômica do bem ou serviço adquirido (REsp 541.867/BA). 2 - Para que o consumidor seja considerado destinatário econômico final, o produto ou serviço adquirido ou utilizado não pode guardar qualquer conexão, direta ou indireta, com a atividade econômica por ele desenvolvida; o produto ou serviço deve ser utilizado para o atendimento de uma necessidade própria, pessoal do consumidor. 2 - No caso em tela, não se verifica tal circunstância, porquanto o serviço de crédito tomado pela pessoa jurídica junto à instituição financeira de certo foi utilizado para o fomento da atividade empresarial, no desenvolvimento da atividade lucrativa, de forma que a sua circulação econômica não se encerra nas mãos da pessoa jurídica, sociedade empresária, motivo pelo qual não resta caracterizada, in casu, relação de consumo entre as partes.⁹⁹

Segundo Bruno Miragem:

o conceito de consumidor deve ser interpretado a partir de dois elementos, quais sejam: (a) a aplicação do princípio da vulnerabilidade e (b) a destinação econômica não profissional do produto ou do serviço. Assim, em linha de princípio e tendo em vista a teleologia da legislação protetiva, deve-se identificar o consumidor como o destinatário final fático e econômico do produto ou serviço (...) isto é, sem reempregá-lo no mercado de consumo com o objetivo de lucro.¹⁰⁰

O princípio da vulnerabilidade, acima referenciado, é um dos mais importantes vetores interpretativos do CDC. Está previsto no artigo 4º, I, do Código como um dos princípios da Política Nacional das Relações de Consumo: “reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo”.¹⁰¹

Isso significa que a lei reconhece o consumidor como o elo mais frágil da relação jurídica de consumo e, como tal, é merecedor de uma tutela mais protetiva. Não é à toa que a Constituição, no artigo 5º, XXXII, já enunciava que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”¹⁰², impondo não só um dever de legislar sobre a questão como atribuindo aos consumidores um direito fundamental a essa tutela.

Na verdade, diante da massificação das relações de consumo, cresceu a desigualdade entre fornecedores de produtos e serviços e os compradores quanto à aplicação das regras comerciais, o que fez reduzir o poder de barganha e negociação antes comum nessas relações. A falta de equivalência entre as partes passou a exigir que o Estado mitigasse o modelo liberal

⁹⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Seção). **Conflito de Competência 92.519/SP. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. SOCIEDADE EMPRESÁRIA. CONSUMIDOR. DESTINATÁRIO FINAL ECONÔMICO. NÃO OCORRÊNCIA.[...]** Relator: Min. Fernando Gonçalves, 16 de fevereiro de 2009. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27CC%27.clap.+e+@num=%2792519%27\)+ou+\(%27CC%27+adj+%2792519%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27CC%27.clap.+e+@num=%2792519%27)+ou+(%27CC%27+adj+%2792519%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 17 jul. 2024.

¹⁰⁰ MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024, p. 132-134.

¹⁰¹ BRASIL. **Lei nº 8.072, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 17 jul. 2024.

¹⁰² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jul. 2024.

da autonomia da vontade para, ao impor normas mais protetivas ao consumidor, que reconheçam e presumam sua vulnerabilidade frente ao fornecedor, reequilibrando a relação jurídica.¹⁰³

Para além dessas duas teorias, a teoria maximalista, ou objetiva, estende a aplicação da expressão “destinatário final” da forma mais ampla possível, abrangendo todos os agentes do mercado de consumo, que ora podem assumir o papel de fornecedores, ora de consumidores. Sob essa visão, as relações concretizadas por meio de contratos de adesão, em que apenas uma das partes impõe à outra as cláusulas do negócio, seriam automaticamente tuteladas pelo CDC em razão da desigualdade de forças entre as partes.¹⁰⁴

Por fim, uma quarta vertente é chamada de teoria minimalista. Pelo próprio nome é possível perceber que busca restringir a abrangência da denominação “destinatário final” do conceito de consumidor. Estariam excluídas da proteção do CDC negócios referentes a crédito bancário para financiamento de atividades econômicas, contratos de *factoring* e outras relações mais afetas ao meio empresarial.¹⁰⁵

2.1.2. Consumidor por equiparação

Além do consumidor padrão, acima tratado, há três outras figuras que o CDC as equipara aos consumidores, embora não se enquadrem perfeitamente no conceito do artigo 2º, *caput*, do Código.

A primeira delas está prevista no parágrafo único do próprio artigo 2º: “Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.”¹⁰⁶ Trata-se de uma norma que visa a estender a aplicação do CDC não só aos integrantes da relação jurídica de fato, como também a uma universalidade de pessoas que, de certa forma, são atingidas pela relação de consumo. A equiparação “serve para fundamentar a tutela coletiva dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos estabelecidos no artigo 81 e ss. do CDC.”¹⁰⁷

¹⁰³ TARTUCE, Flávio. NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual. 12 ed. Rio de Janeiro: Método, 2023, p. 28-29.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 84-86.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 93-96.

¹⁰⁶ BRASIL. **Lei nº 8.072, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 17 jul. 2024.

¹⁰⁷ MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024, p. 135.

O dispositivo fala em “intervenção” nas relações de consumo. Surge, então, uma dúvida sobre que nível se dá tal intervenção: se os consumidores por equiparação precisam ou não praticar o ato de consumo, qual seja, a aquisição ou o uso de um produto ou serviço. Parece fazer mais sentido não exigir o ato de consumo em si, mas bastar a simples subordinação da pessoa aos efeitos da ação dos fornecedores no mercado.¹⁰⁸ Essa é a posição de Bruno Miragem:

Nesse sentido, como membro de uma coletividade de pessoas, sofrerá, da mesma forma que os demais membros, os efeitos dessa intervenção, razão pela qual poderá ter seus interesses reconhecidos e protegidos por intermédio das regras relativas à tutela coletiva de direitos prevista no CDC. Daí por que se deve considerar como coletividade de pessoas que haja intervindo nas relações de consumo não apenas os que tenham realizado atos de consumo (adquirido ou utilizado produto ou serviço), mas, sim, todos que estejam expostos às práticas dos fornecedores no mercado de consumo.¹⁰⁹

A segunda hipótese de consumidor por equiparação está prevista no artigo 17 do CDC: “Para os efeitos desta Seção, equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento.”¹¹⁰. Nesse caso, as regras do CDC serão aplicadas aos consumidores em si, como também a todos aqueles que, mesmo não tendo praticado ato de consumo, sejam atingidos por um “acidente de consumo”, isto é, um fato do produto ou do serviço.¹¹¹

A regra trata dos casos de responsabilidade civil extracontratual dos fornecedores por danos à saúde, à integridade ou ao patrimônio do consumidor. Ou seja, basta que uma pessoa sofra algum tipo de dano decorrente de um acidente de consumo para que o regramento do CDC seja também aplicado a ela.¹¹² Para Bruno Miragem:

O transeunte que, passando pela calçada, é atingido pela explosão de um caminhão de gás que realizava entregas ou quem é ferido pelos estilhaços de uma garrafa de refrigerante que explode em um supermercado ou pelos cacos de vidro de garrafas deixadas na calçada pelo distribuidor de determinado fabricante de cervejas,¹¹³ mesmo não tendo uma relação de consumo em sentido estrito com o fornecedor, equipara-se a consumidor para efeito da aplicação das normas do CDC.¹¹³

À pessoa equiparada a consumidora, portanto, basta apenas provar o nexo de causalidade entre o dano sofrido e o acidente de consumo causado pelo fornecedor.

A terceira figura equiparada a consumidor é regida pelo artigo 29 do CDC: “Para os fins deste Capítulo e do seguinte, equiparam-se aos consumidores todas as pessoas

¹⁰⁸ MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024, p. 135.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ BRASIL. **Lei nº 8.072, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 17 jul. 2024.

¹¹¹ MIRAGEM, *op. cit.*, p. 136.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*

determináveis ou não, expostas às práticas nele previstas”¹¹⁴. O capítulo trata das “práticas comerciais” e regula a oferta, a publicidade, as práticas abusivas e a cobrança de dívida. Assim, o legislador procurou estabelecer uma proteção a todas as fases do contrato de consumo: pré-contratual, de execução e pós-contratual.¹¹⁵

Trata-se de uma previsão demasiadamente ampla, que permitiria, pelo menos em tese, a aplicação do CDC como paradigma de interpretação para qualquer contrato. Porém, a jurisprudência já vinha restringindo a aplicação desse dispositivo, entendendo que a extensão das normas do CDC somente seria aplicável no caso de ficar constatada a vulnerabilidade de uma das partes em relação à outra. Nesse caso, o CDC serviria como uma ferramenta para reequilibrar a relação jurídica.¹¹⁶

Essa tendência foi confirmada com a edição da Lei nº 13.874/19, que inseriu no Código Civil o seguinte dispositivo: “Art. 421-A. Os contratos civis e empresariais presumem-se paritários e simétricos até a presença de elementos concretos que justifiquem o afastamento dessa presunção, ressalvados os regimes jurídicos previstos em leis especiais”.¹¹⁷

Aqui, mais uma vez, é necessária uma análise casuística para que se possa apurar a existência ou não de vulnerabilidade em um dos polos da relação jurídica que justifique a aplicação do CDC. “Esse é o caso que se percebe na relação entre pequenos empresários e bancos, entre pequenos e grandes empresários, ou, ainda, quando um dos contratantes não seja, e não deva ser, especialista ou ter conhecimento sobre as características do produto ou serviço que adquire.”.¹¹⁸

A partir da análise das circunstâncias do caso concreto levado a juízo na ACP 0186960-66.2017.8.19.0001 será possível averiguar se os torcedores poderiam ou não ser enquadrados em alguma das categorias de consumidor acima explicadas: padrão ou por equiparação.

2.1.3. Fornecedor

Segundo o artigo 3º, *caput*, do CDC:

¹¹⁴ BRASIL. **Lei nº 8.072, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 17 jul. 2024.

¹¹⁵ MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024, p. 138.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 139.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.¹¹⁹

Assim, pode-se dizer que, de maneira geral, todos aqueles que participam da cadeia de fornecimento são considerados fornecedores para fins de aplicação do CDC.¹²⁰ Essa participação pode se dar por meio de atos como de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição e comercialização.¹²¹

O conceito é demasiadamente amplo. E é melhor que seja assim, o que permite a inclusão dos mais diversos atores na definição de fornecedor, ampliando o escopo de proteção das normas do CDC. “Abrangem-se, pelo conceito, tanto empresas estrangeiras ou multinacionais quanto o próprio Estado, diretamente ou por intermédio de seus órgãos e suas entidades, quando realizando atividade de fornecimento de produto ou serviço no mercado de consumo”¹²². Também pode ser fornecedor um ente despersonalizado, como nos casos da massa falida e da sociedade em comum¹²³.

O Código não exige expressamente que o fornecedor seja um profissional na área em que atua. No entanto, a atividade por ele desenvolvida não pode ser apenas eventual, sob pena de se poder incluir todo e qualquer negócio jurídico em uma relação de consumo. Portanto, a interpretação do caso concreto exige que seja analisada a habitualidade da atividade de oferecimento de produtos ou de prestação de serviços pelo ofertante. Uma vez constatada essa habitualidade, esse ofertante pode ser classificado como fornecedor.¹²⁴

Para a análise da habitualidade, é possível buscar apoio no conceito de empresário fornecido pelo artigo 966 do Código Civil: “Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços”¹²⁵. Segundo Fabio Ulhôa Coelho:

Não se considera profissional quem realiza tarefas de modo esporádico. Não será empresário, por conseguinte, aquele que organizar episodicamente a produção de certa mercadoria, mesmo destinando-a à venda no mercado. Se está apenas fazendo

¹¹⁹ BRASIL. **Lei nº 8.072, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 17 jul. 2024.

¹²⁰ MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024, p. 154.

¹²¹ TARTUCE, Flávio. NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual, 12 ed. Rio de Janeiro: Método, 2023, p. 76-77.

¹²² MIRAGEM, *op. cit.* p. 154.

¹²³ TARTUCE, *op. cit.*, p. 75.

¹²⁴ MIRAGEM, *op. cit.*, p. 155.

¹²⁵ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 20 jul. 2024.

um teste, com o objetivo de verificar se tem apreço ou desapreço pela vida empresarial ou para socorrer situação emergencial em suas finanças, e não se torna habitual o exercício da atividade, então ele não é empresário.¹²⁶

Essa noção de habitualidade como requisito para a caracterização do empresário pode ser importada para o direito do consumidor a fim de caracterizar o fornecedor, em claro diálogo entre o Código Civil e o Código de Defesa do Consumidor.

Mas não é só. Além da habitualidade, a lei exige, indiretamente, a presença da remuneração como contraprestação paga pelo consumidor ao fornecedor pelo desempenho de sua atividade. Diz o artigo 3º, §2º, do CDC, ao definir “serviço”, que este seja prestado “mediante remuneração”. Essa exigência não fica limitada apenas aos serviços, mas deve ser vetor de interpretação para toda a legislação. Daí é possível extrair a finalidade econômica da atividade desenvolvida pelo fornecedor.¹²⁷

Porém, o objetivo de se obter certa vantagem econômica não se confunde com intuito de lucro. Uma associação, por exemplo, pode se destinar a exercer uma atividade econômica, desde que não proporcione vantagens pecuniárias a seus associados, o que não a impede de buscar o aumento do seu patrimônio para que se mantenha viva¹²⁸. Essa atividade econômica pode estar inserida no mercado de consumo e, assim, a entidade ser considerada fornecedora.

Por isso, entidades sem fins lucrativos, como associações e fundações, podem ser consideradas fornecedoras, mesmo as de caráter benficiente ou filantrópico.¹²⁹ Assim, a obtenção de lucro decorrente da atividade econômica é irrelevante para a classificação do agente como fornecedor. Essa noção será imprescindível para que, mais adiante, seja possível avaliar se a CBF pode ser incluída no conceito de fornecedora.

Vale mencionar que a remuneração do fornecedor não precisa ser, necessariamente, direta, paga pelo consumidor. O fornecedor pode se beneficiar de vantagens indiretas, sem que isso prejudique a qualificação da relação como de caráter consumerista. É o caso do estacionamento gratuito oferecido em lojas e shopping centers ou do sistema de milhagens oferecido por companhias aéreas, que servem de fator atrativo de consumidores.¹³⁰

O fornecedor atua num espaço ideal e dinâmico denominado “mercado de consumo”, no qual ocorrem as operações de troca de produtos e serviços com valor econômico. O

¹²⁶ COELHO, Fabio Ulhoa. **Manual de Direito Comercial**: direito de empresa. 33 ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2022, p. 45.

¹²⁷ MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024, p. 155.

¹²⁸ PEREIRA, Caio Mário da S. **Instituições de Direito Civil**: Introdução ao Direito Civil - Teoria Geral de Direito Civil. v.I. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022, p. 301.

¹²⁹ MIRAGEM, *op. cit.*, p. 156.

¹³⁰ TARTUCE, Flávio. NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual, 12 ed. Rio de Janeiro: Método, 2023, p. 103-104.

fornecedor oferece sua atividade de forma irrestrita aos que tenham interesse, visando à remuneração como contrapartida. Os consumidores, ao adquirirem ou utilizarem produtos ou serviços oferecidos nesse mercado, esperam ter suas expectativas atendidas. “Trata-se de um espaço não institucional em face de seu caráter não formal e independente de estrutura predeterminada (o ser). Nesse sentido, cabe ao direito (o dever-ser) ordenar e regular o mercado de consumo, fixando objetivos, limites ou proibições.”¹³¹

Levando em consideração a figura do consumidor por equiparação, já analisada, a doutrina consumerista cunhou o conceito de “fornecedor equiparado”. Trata-se de “um intermediário na relação de consumo, com posição de auxílio ao lado do fornecedor de produtos ou prestador de serviços”. Podem ser citados como exemplos as empresas que mantêm e administram bancos de dados dos consumidores, o estipulante profissional e o empregador dos seguros de vida em grupo. A tese vem, aos poucos, ganhando espaço na jurisprudência¹³².

2.1.4. Elementos objetivos das relações de consumo

As relações de consumo têm como elementos objetivos os “produtos” e os “serviços”. O conceito de fornecedor está, necessariamente, ligado às definições desses dois conceitos, apresentadas nos parágrafos 1º e 2º do mesmo artigo 3º do CDC: “Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.”¹³³ O produto é algo que não é humano, uma coisa com interesse econômico e, consequentemente, jurídico.

Qualquer bem material móvel apresentado no mercado de consumo pode ser considerado um produto, tais como automóveis, aparelhos eletrônicos, alimentos etc. O mesmo pode-se dizer dos bens imóveis, entre os quais estão incluídas as incorporações realizadas por cooperativas habitacionais especializadas, assim como os contratos celebrados no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação, desde que não vinculados ao Fundo de Compensação de Variações Salariais.¹³⁴

¹³¹ MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024, p. 157.

¹³² TARTUCE, *op. cit.*, p. 77-79.

¹³³ BRASIL. **Lei nº 8.072, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 17 jul. 2024.

¹³⁴ TARTUCE, Flávio. NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023, p. 98-99.

O produto também pode ser um bem imaterial, tal como uma atividade de lazer, como uma partida de futebol, espetáculos em casas noturnas, festas populares. Também estão incluídos os produtos digitais, como programas de computador, com mídia física ou não.¹³⁵

Por outro lado: “Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.”.¹³⁶

Nesse conceito estão incluídos os serviços bancários, sobretudo aqueles contratados por pessoas físicas e destinatárias finais do serviço, contratos de cartão de crédito, arrendamento mercantil, corretagem de valores e títulos mobiliários, entre outros serviços financeiros, com apoio da jurisprudência do STJ.¹³⁷

Também estão incluídos na proteção do CDC os serviços de seguros em geral, mesmo os de seguro empresarial e de seguro-saúde, este com exceção dos contratos geridos por entidades de autogestão, também com base na jurisprudência do STJ.¹³⁸

Como preceitua o dispositivo legal, estão excluídos os serviços prestados em relações típicas do direito do trabalho, regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Porém, serviços eventuais praticados sem caráter de habitualidade podem ser regidos pelo CDC, incluindo aqueles prestados por profissionais liberais.¹³⁹

Têm ganhado cada vez mais relevância os serviços oferecidos pela internet, que também estão abrangidos pela proteção oferecida pelo CDC.¹⁴⁰

Com isso, é possível notar que os conceitos de “produto” e “serviço” comportam uma série de bens e atividades oferecidas à sociedade. Resta, portanto, analisar se a atividade desenvolvida pela CBF, conforme seu estatuto, pode ser enquadrada em alguma dessas categorias, a fim de admitir a incidência do CDC em sua relação com os torcedores. Tal análise será explorada no próximo capítulo desta pesquisa.

¹³⁵ TARTUCE, Flávio. NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023, p. 100-103.

¹³⁶ BRASIL. **Lei nº 8.072, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 17 jul. 2024.

¹³⁷ TARTUCE, *op. cit.*, p. 105-108.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 108-112.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 112-113.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 113-116.

2.2. TUTELA DOS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS DOS CONSUMIDORES EM JUÍZO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO COM BASE NA “RELEVÂNCIA SOCIAL”

No primeiro capítulo desta pesquisa, destacou-se que os danos morais e patrimoniais causados aos consumidores são objeto de ação civil pública. O CDC foi apresentado como um dos pilares do microssistema de processos coletivos, tendo assumido a responsabilidade de conceituar as três espécies de direitos coletivos. Foi dito que o Ministério Público é um dos legitimados para ajuizar ações coletivas no âmbito das relações de consumo.

Talvez o mercado de consumo seja uma das áreas mais propícias para o uso das ações coletivas – para não dizer ser a mais propícia. Vive-se em uma sociedade capitalista que a todo o momento estimula as pessoas a consumirem. Até mesmo o Estado tem cumprido esse papel de indutor do consumo para promover o desenvolvimento econômico do mercado interno e dinamizar a economia. Com isso, sobretudo nos grandes centros urbanos, a saída encontrada pelo mercado é a massificação das relações de compra e venda de produtos ou de prestação de serviços, por meio de contratos semelhantes, muitas vezes de adesão, para facilitar as negociações.

Aliás, como estudado neste segundo capítulo, o CDC prevê se propõe a tutelar não só os consumidores “*standard*”, aqueles que efetivamente se encaixam no conceito do artigo 2º do código¹⁴¹, como também os consumidores por equiparação, o que leva a entender que as relações de consumo podem facilmente transcender a esfera das partes que celebram o contrato de consumo para atingir outras pessoas que, em princípio, não integram aquela relação jurídica.

Assim, as ações coletivas tornam-se importantes instrumentos de tutela molecular dos interesses de várias pessoas para que se aumente a eficiência da prestação jurisdicional, a isonomia entre os consumidores e o acesso à justiça, como dito anteriormente.

Também no capítulo anterior explorou-se a legitimidade ativa do Ministério Público e seus limites no âmbito das ações coletivas. Na ocasião, foi analisada a decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 631.111/GO (Tema 471 da Repercussão Geral)¹⁴² na qual a Corte reconheceu a legitimidade do Ministério Público para ajuizar ACP visando à tutela

¹⁴¹ BRASIL. **Lei nº 8.072, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 17 jul. 2024.

¹⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 631.111/GO.** Constitucional e processual civil. Ação civil coletiva. Direitos transindividuais (difusos e coletivos) e direitos individuais homogêneos. Distinções. Legitimação do ministério público [...]. Relator: Min. Teori Zavaski. 07 de agosto de 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur282426/false>. Acesso em: 19 jul. 2024.

de direitos individuais homogêneos em favor de beneficiários do seguro DPVAT em razão de sua “relevância social”.

Pois bem. Para que se possa caminhar para a discussão principal desta pesquisa, travada no âmbito da ACP 0186960-66.2017.8.19.0001, vale analisar alguns casos em que o Ministério Público atuou em ACP no âmbito das relações de consumo sob o mesmo fundamento de tutelar direitos coletivos em razão de sua relevância social.

Em 2007, no julgamento do REsp 347.752/SP¹⁴³, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que o CDC era aplicável aos contratos de seguro, bem como aos planos de capitalização. O caso foi originado de uma ACP promovida pelo Ministério Público de São Paulo questionando a violação de normas de regência dos títulos de capitalização, que preveem a notificação, por escrito, dos adquirentes contemplados em sorteio. A Corte Superior reconheceu a legitimidade do Ministério Público para ajuizar a ação dada a relevância social dos interesses envolvidos.¹⁴⁴ Segundo a ementa:

DIREITO PROCESSUAL COLETIVO. ACESSO À JUSTIÇA. APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (CDC) AOS SEGUROS E ÀS ATIVIDADES EQUIPARADAS. EFETIVO ACESSO À JUSTIÇA COMO GARANTIA DE VIABILIZAÇÃO DOS OUTROS DIREITOS FUNDAMENTAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. SOCIEDADES DE CAPITALIZAÇÃO. CAPTAÇÃO DE POUPANÇA POPULAR. "TELE SENA". PREQUESTIONAMENTO IMPLÍCITO. ARTS. 3º, § 1º, 6º, VII e VII, 81, E 82 DO CDC. INTERESSES E DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS DISPONÍVEIS. DISTINÇÃO ENTRE RELEVÂNCIA SOCIAL OBJETIVA E RELEVÂNCIA SOCIAL SUBJETIVA. ART. 3º, §§ 1º e 2º, DO DECRETO-LEI 261/67.

[...]

9. O seguro, como outros contratos de consumo, pode ensejar conflitos de natureza difusa (p. ex., um anúncio enganoso ou abusivo), coletiva stricto sensu e individual homogênea.

10. A legitimação do Ministério Público para a propositura de Ação Civil Pública, em defesa de interesses e direitos difusos e coletivos stricto sensu, é automática ou ipso facto e, diversamente, depende da presença de relevância social no campo de interesses e direitos individuais homogêneos, amiúde de caráter divisível.

[...]

12. A relevância social pode ser objetiva (decorrente da própria natureza dos valores e bens em questão, como a dignidade da pessoa humana, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a saúde, a educação) ou subjetiva (aflorada pela qualidade especial dos sujeitos – um grupo de idosos ou de crianças, p. ex. – ou pela repercussão massificada da demanda).

¹⁴³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 347.752/SP**. Direito processual coletivo. Acesso à justiça. Aplicação do código de defesa do consumidor (CDC) aos seguros e às atividades equiparadas. Efetivo acesso à justiça como garantia de viabilização dos outros direitos fundamentais. Ação civil pública. Legitimidade do ministério público. [...] Relator: Min. Herman Benjamin. 08 maio 2007. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%27347752%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%27347752%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%27347752%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%27347752%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 02 set. 2024.

¹⁴⁴ *Ibid.*

13. Há relevância social na tutela dos interesses e direitos dos consumidores de Sociedades de Capitalização, grandes captadoras de poupança popular mediante remuneração, cuja higidez financeira importa à economia nacional, tendo por isso mesmo o Estado o dever de controlar "todas as operações" e de fazê-lo "no interesse dos portadores de títulos de capitalização" (arts. 1º e 2º, do Decreto-Lei 261/67).

[...]

15. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido para reconhecer a legitimidade do Ministério Público para a defesa judicial dos interesses dos consumidores de plano de capitalização.¹⁴⁵

No acórdão, o ministro relator, Herman Benjamin, buscou delimitar aquilo que se deveria entender por “relevância social” para caracterizar a legitimidade *ad causam* do Ministério Público para o ajuizamento de ações coletivas:

o Ministério Público só se legitima na presença da relevância social de sua intervenção, que se origina, entre outras causas, na indisponibilidade do substrato de fundo (a dignidade da pessoa humana, a qualidade ambiental, a saúde, a educação, para citar alguns exemplos) ou na massificação do conflito em si mesmo considerado. Naquele caso, trata-se de relevância social objetiva (= do bem jurídico tutelado); neste, de relevância social subjetiva (= dos sujeitos protegidos); num a indisponibilidade leva à relevância social; noutro, o tom social é decorrência do perfil molecular dos conflitos.¹⁴⁶

Mais recentemente, em 2020, o Ministério Público do Paraná levou ao STJ um caso originado de uma ACP na qual buscava a defesa de interesses individuais, patrimoniais e disponíveis relacionados aos consumidores integrantes de consórcio, cuja administradora encontra-se inadimplente. A legitimidade do Ministério Público também foi questionada. Contudo, o relator, ministro Raul Araújo, citando a definição cunhada pelo ministro Herman Benjamin no caso anterior, foi além ao considerar que, em matéria de direito do consumidor, a relevância social seria “intrínseca”.¹⁴⁷ De acordo com seu voto:

verifica-se que haverá relevância social quando a matéria possuir relação com o próprio desenvolvimento e bem-estar da sociedade. Entende-se, portanto, que a defesa do direito do consumidor possui relevância social intrínseca, uma vez que contribui para o bom funcionamento de toda a comunidade. Em razão disso, foi erigida como princípio da ordem econômica e como espécie de direito fundamental (arts. 5º,

¹⁴⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 347.752/SP**. Direito processual coletivo. Acesso à justiça. Aplicação do código de defesa do consumidor (CDC) aos seguros e às atividades equiparadas. Efetivo acesso à justiça como garantia de viabilização dos outros direitos fundamentais. Ação civil pública. Legitimidade do ministério público. [...] Relator: Min. Herman Benjamin. 08 maio 2007. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%27347752%27\)+ou+\(%27RESP%27+adj+%27347752%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%27347752%27)+ou+(%27RESP%27+adj+%27347752%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 02 set. 2024.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial 1.421.378/PR**. Agravo interno no recurso especial. Direito processual civil. Ação civil pública. Legitimidade do ministério público. Defesa de consumidores. Grupo de consorciados. Relevância social quando se trata de direito do consumidor. Agravo interno desprovido. [...] Relator: Raul Araújo. 26 de outubro de 2020. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27AIRESP%27.clas.+e+@num=%271421378%27\)+ou+\(%27AgInt%20no%20RESP%27+adj+%271421378%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27AIRESP%27.clas.+e+@num=%271421378%27)+ou+(%27AgInt%20no%20RESP%27+adj+%271421378%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 02 set. 2024.

XXXII, e 170, V, da CF). (...) a legitimidade está relacionada ao direito defendido, e não ao pedido em si. Diante disso, uma vez que o direito objeto da demanda é a defesa de consumidores, conclui-se que há relevância social a respaldar a legitimidade Ministerial.¹⁴⁸

A ementa, então, restou assim redigida:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DEFESA DE CONSUMIDORES. GRUPO DE CONSORCIADOS. RELEVÂNCIA SOCIAL QUANDO SE TRATA DE DIREITO DO CONSUMIDOR. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. O Ministério Público possui legitimidade para pleitear direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos com relevância social. Precedentes.

[...]

3. A defesa do consumidor constitui princípio da ordem econômica (art. 170, V, CF) e espécie de direito fundamental (art. 5º, XXXII, CF), razão pela qual a relevância social lhe é intrínseca. Precedente.¹⁴⁹

Mesmo assim, esse não parece ser o melhor entendimento a ser adotado. É importante que a relevância social da questão tutelada pelo Ministério Público seja analisada caso a caso, a fim de se conferir um controle adequado da legitimidade *ad causam*, sem a qual não será possível chegar a uma solução de mérito pela falta de condição para o exercício do direito de ação. Com a devida vênia ao entendimento adotado no agravo interno no REsp 1.421.378/PR, a mera existência de uma relação de consumo não necessariamente acarreta a presença de relevância social suficiente para que se reconheça a legitimidade ativa do Ministério Público. Tanto é assim que o próprio STJ, em outros processos, deixou de reconhecer a legitimidade do Ministério Público para ajuizar uma ACP, mesmo se tratando de relação de consumo.

Em 2021, o Ministério Público de Minas Gerais ajuizou uma ACP contra uma associação de moradores em razão de cobranças supostamente indevidas, a título de “taxa de manutenção”, de pessoas que não eram associadas e não tinham aderido às referidas taxas. A existência ou não de uma relação de consumo também foi alvo de controvérsia. O caso chegou ao STJ por meio do REsp 1.585.794/MG no qual a Corte entendeu pela ilegitimidade do Ministério Público para ajuizar a ação tendo em vista a ausência de relevância social da questão.¹⁵⁰ O relator ministro Antonio Carlos Ferreira entendeu que:

¹⁴⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial 1.421.378/PR.** Agravo interno no recurso especial. Direito processual civil. Ação civil pública. Legitimidade do ministério público. Defesa de consumidores. Grupo de consorciados. Relevância social quando se trata de direito do consumidor. Agravo interno desprovido. [...] Relator: Raul Araújo. 26 de outubro de 2020. Disponível em: [¹⁴⁹ *Ibid.*](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27AIRESP%27.clas.+e+@num=%271421378%27)+ou+(%27AgInt%20no%20REsp%27+adj+%271421378%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja. Acesso em: 02 set. 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

¹⁵⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Recurso Especial 1.585.794/MG.** Recurso especial. Processo civil. Ação civil pública. Ilegitimidade *ad causam*. Ministério público. Associação de moradores. Cobrança de taxa. Direito individual homogêneo disponível. Relevância social. Ausência. Recurso desprovido.

No presente caso, nem se busca defender bens ou valores essenciais à sociedade, tais como o direito ao meio ambiente equilibrado, à educação, à cultura ou à saúde, nem se pretende tutelar direito de vulnerável, como o consumidor, o portador de necessidade especial, o indígena, o idoso ou o menor de idade.

Deveras, a presente ação civil pública tem por finalidade apenas evitar a cobrança de taxas, supostamente ilegais, por específica associação de moradores. (...) Nessa perspectiva, não transcende a esfera de interesses puramente particulares e, consequentemente, não possui a relevância social exigida para a tutela coletiva.¹⁵¹

A ementa foi publicada com o seguinte texto:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ILEGITIMIDADE AD CAUSAM. MINISTÉRIO PÚBLICO. ASSOCIAÇÃO DE MORADORES. COBRANÇA DE TAXA. DIREITO INDIVIDUAL HOMOGÊNEO DISPONÍVEL. RELEVÂNCIA SOCIAL. AUSÊNCIA. RECURSO DESPROVIDO.

1. O Ministério Público possui legitimidade para promover a tutela coletiva de direitos individuais homogêneos, mesmo que de natureza disponível, desde que o interesse jurídico tutelado possua relevante natureza social. Precedentes.

2. No caso dos autos, não há relevância social na ação civil pública, tendo em vista que a controvérsia a respeito da cobrança de taxa por associação de moradores não transcende a esfera de interesse privado, devendo, portanto, ser mantida a extinção do processo por ilegitimidade ad causam da promotoria pública.¹⁵²

Um pouco antes, no ano de 2015, um caso envolveu a temática do futebol. O Ministério Público do Rio de Janeiro ajuizou uma ACP com vistas a tutelar os direitos individuais homogêneos de torcedores que teriam sido lesados por atos de perturbação na ordem pública, vandalismo e filas provocados por problemas operacionais na promoção "Torcer faz bem". Nessa ação, torcedores que doassem quatro latas de leite em pó da marca "Neston" ganhariam um ingresso para assistir ao jogo entre Flamengo e Athletico Paranaense válido pelo Campeonato Brasileiro, que seria realizado no Maracanã em 25/11/2007¹⁵³.

No julgamento do agravo regimental no REsp 1.386.167/RJ, o ministro relator Marco Aurélio Bellizze entendeu que o MPRJ não possuía legitimidade ativa para ajuizar a ação em razão da falta de relevância social dos interesses envolvidos na controvérsia, já que o atraso e a distribuição dos ingressos pela promoção teria sido causado por uma decisão do Superior

[...] Relator: Min. Antonio Carlos Ferreira. 28 de setembro de 2021. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271585794%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%271585794%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271585794%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%271585794%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 02 de setembro de 2024.

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial 1.386.167/RJ**. Agravo Regimental No Recurso Especial. Ação Coletiva. Interesses Individuais Homogêneos. Consumidor. Torcedor. Ministério Público. Legitimidade. Possibilidade. Relevância Social Qualificada. Caso Dos Autos. Não Ocorrência. Agravo Regimental Improvido. [...] Relator: Min. Marco Aurélio Bellizze. 28 de abril de 2015. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27AGRESP%27.clas.+e+@num=%271386167%27\)+ou+\(%27AgRg%20no%20REsp%27+adj+%271386167%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27AGRESP%27.clas.+e+@num=%271386167%27)+ou+(%27AgRg%20no%20REsp%27+adj+%271386167%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 02 set. 2024.

Tribunal de Justiça Desportiva (STJD), que tinha determinado a perda do mando de campo do Flamengo para a partida, o que causou aglomeração de torcedores em alguns pontos de venda e de troca.¹⁵⁴

O ministro acrescentou ainda que não se pode presumir a existência de relevância social da questão apenas pelo fato de se tratar de uma relação de consumo:

Assim, ainda que se admita a presunção da importância da discussão sobre interesses individuais homogêneos na seara do direito do consumidor para a coletividade, é importante destacar que essa presunção não é absoluta e, por isso, comporta exceções (tanto na doutrina como na jurisprudência), a exemplo dos casos, como na espécie, em que a discussão não apresenta relevância social qualificada.¹⁵⁵

A ementa do julgado restou redigida da seguinte maneira:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO COLETIVA. INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. CONSUMIDOR. TORCEDOR. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. POSSIBILIDADE. RELEVÂNCIA SOCIAL QUALIFICADA. CASO DOS AUTOS. NÃO OCORRÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

1. O Ministério Público tem legitimidade para a defesa de direitos individuais homogêneos, desde que a dimensão dos interesses defendidos seja socialmente relevante. Precedentes.

[...]

3. Na espécie, não se mostra relevante a tutela coletiva dos interesses individuais disponíveis pelo Ministério Público, tendo em vista que alguns problemas verificados na troca de ingressos efetuada por torcedores/consumidores participantes da promoção "Torcer faz bem" foram, segundo o acórdão recorrido, isolados e tempestivamente contornados.¹⁵⁶

Nota-se, portanto, que o argumento utilizado pelo Ministério Público nos casos apresentados acima, de que haveria “relevância social” da questão que lhe conferiria legitimidade ativa para o ajuizamento da ACP, levanta controvérsias a depender das circunstâncias do caso concreto e, por isso, deve ser analisado em cada situação apresentada ao Judiciário.

O mesmo deve-se fazer em relação à ACP 0186960-66.2017.8.19.0001, objeto desta pesquisa. Não se deve adotar uma presunção absoluta de que há relevância social na questão suficiente para conferir legitimidade ao MPRJ para ajuizamento da ação. Nem mesmo a

¹⁵⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial 1.386.167/RJ**. Agravo Regimental No Recurso Especial. Ação Coletiva. Interesses Individuais Homogêneos. Consumidor. Torcedor. Ministério Público. Legitimidade. Possibilidade. Relevância Social Qualificada. Caso Dos Autos. Não Ocorrência. Agravo Regimental Improvido. [...] Relator: Min. Marco Aurélio Bellizze. 28 de abril de 2015.

Disponível

em:

[¹⁵⁵ *Ibid.*](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27AGRESP%27.clas.+e+@num=%271386167%27)+ou+(%27AgRg%20no%20REsp%27+adj+%271386167%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja. Acesso em: 02 set. 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

¹⁵⁶ *Ibid.*

existência de uma relação de consumo foi ponto pacífico ao longo do processo até a prolação do acórdão pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. O próximo capítulo se destinará a apresentar o caso concreto com maiores detalhes e analisar os aspectos apresentados no primeiro e no segundo capítulos.

3. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA RELAÇÃO JURÍDICA DISCUTIDA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA 0186960-66.2017.8.19.0001

Passado o estudo dos principais aspectos que circundam o processo coletivo e a legitimidade ativa do Ministério Público – capítulo 1 –, bem como dos elementos que caracterizam a relação de consumo e a atuação do Ministério Público na tutela de direitos coletivos dos consumidores com base na “relevância social” da situação concreta – capítulo 2 –, parte-se para a análise do caso tratado na ACP 0186960-66.2017.8.19.0001, ajuizada pelo MPRJ, à luz da teoria apresentada anteriormente.

Para tanto, será necessária uma contextualização da situação concreta tratada e posterior exame das principais peças dos autos do processo, como a petição inicial do MPRJ, as contestações dos réus, a sentença de primeiro grau e o acórdão de segundo grau. Espera-se, ao final, concluir pela existência ou não de legitimidade do MPRJ para ajuizar a ação, assim como pela existência ou não de uma relação de consumo envolvendo a CBF e os torcedores.

3.1. HISTÓRICO DO CASO CONCRETO

O futebol é o esporte mais popular no Brasil. De acordo com pesquisa do Resenha Digital Clube, feita por meio da Opinion Box em 2024, o esporte é acompanhado por 78% dos entrevistados, sendo que 58% o indicam como a modalidade preferida.¹⁵⁷

A Confederação Brasileira de Futebol (CBF) é a entidade responsável por administrar o futebol em âmbito nacional e organiza as principais competições. Ela reúne 27 federações, estas responsáveis por gerir o futebol nos estados e no Distrito Federal. A CBF, assim como as federações, é integrante do Sistema Nacional do Desporto, conforme artigo 13, parágrafo único, III, da Lei nº 9.615/1998, conhecida como “Lei Pelé”.¹⁵⁸

Em 2015, a Lei nº 13.155/2015 incluiu alguns parágrafos no artigo 22 da Lei Pelé. O novo parágrafo segundo dispõe que: “Nas entidades nacionais de administração do desporto, o

¹⁵⁷ UOL. **Pesquisa:** Vôlei e F1 são esportes mais acompanhados no Brasil após futebol. São Paulo, 15 maio 2024. Disponível em: <https://www.uol.com.br/esporte/futebol/ultimas-noticias/2024/05/14/pesquisa-volei-e-f1-sao-esportes-mais-acompanhados-no-brasil-apos-futebol.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 10 set. 2024.

¹⁵⁸ BRASIL. **Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998.** Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19615consol.htm. Acesso em: 10 set. 2024.

colégio eleitoral será integrado, no mínimo, pelos representantes das agremiações participantes da primeira e segunda divisões do campeonato de âmbito nacional.”¹⁵⁹

Até então, o colégio eleitoral da CBF era formado pelas 27 federações estaduais e os 20 clubes representantes da primeira divisão nacional masculina de futebol.¹⁶⁰ Por isso, a CBF precisou adequar seu estatuto para atender à nova redação da Lei Pelé, incluindo os 20 clubes representantes da segunda divisão nacional masculina de futebol. Assim, em 23 de março de 2017, a CBF realizou uma assembleia geral extraordinária para promover as alterações necessárias em seu estatuto. Nessa reunião participaram apenas as 27 federações estaduais.¹⁶¹

As alterações promovidas no estatuto, além de incluir os 20 clubes da segunda divisão no colégio eleitoral, instituíram votos qualificados para as federações e os clubes da primeira divisão, com pesos que variam de 1 a 3. O estatuto passou a ter a seguinte redação:

Art. 40 – A Assembleia Geral, de natureza eleitoral, reunir-se-á quadrienalmente, nos 12 (doze) meses anteriores ao término do mandato em exercício, para eleger, em votação secreta, o Presidente e os 8 (oito) Vice-Presidentes da CBF, bem como os membros do Conselho Fiscal, que serão empossados quando da realização da Assembleia Geral Ordinária que vier a se realizar subsequentemente ao término do mandato em curso, sendo o Colégio Eleitoral composto exclusivamente pelas:

I – Federações filiadas, que englobam o conjunto de clubes profissionais e não profissionais, e ligas municipais de futebol integrantes de ada unidade federativa, tendo cada uma delas um voto com peso 3 (três);

II – Entidades de prática desportiva participantes, no ano da eleição, da Primeira Divisão do Campeonato Brasileiro Masculino de Futebol, tendo cada uma delas um voto com peso 2 (dois);

III – Entidades de prática desportiva participantes, no ano da eleição, da Segunda Divisão do Campeonato Brasileiro Masculino de Futebol, tendo cada uma dela um voto com peso (um);¹⁶²

Na prática, considerando os pesos, o colégio eleitoral passou a ter um quórum de 151 votos, sendo 81 votos das federações e 61 dos clubes reunidos. Dessa forma, as federações continuaram concentrando a maioria dos votos nas eleições para a direção da CBF, já que, antes, detinham 27 votos contra 20 votos dos clubes da primeira divisão. A imprensa esportiva cobriu

¹⁵⁹ BRASIL. **Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998.** Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19615consol.htm. Acesso em: 10 set. 2024.

¹⁶⁰ TERRA. **CBF muda estatuto empoderando federações e diminuindo clubes.** 23 mar. 2017. Disponível em: https://www.terra.com.br/esportes/futebol/cbf-muda-estatuto-empoderando-federacoes-e-diminuindo-clubes,4b83bdd44ee895599a051e014fa2f3bny46nh46.html?utm_source=clipboard. Acesso em: 10 set. 2024.

¹⁶¹ FERNANDEZ, Martín. Sem clubes, CBF aprova novo estatuto e mantém cláusula de barreira para eleição. **GE**, Bastidores FC, 23 mar. 2017. Disponível em: <https://ge.globo.com/blogs/especial-blog/bastidores-fc/post/sem-clubes-cbf-aprova-novo-estatuto-e-mantem-clausula-de-barreira.html>. Acesso em: 10 set. 2024.

¹⁶² CBF. **Estatuto Confederação Brasileira de Futebol 2017.** Disponível em: https://conteudo.cbf.com.br/cdn/202206/20220617160856_326.pdf. Acesso em: 10 set. 2024.

a reunião e, na ocasião, considerou a instituição de votos qualificados como uma “manobra” das federações para manterem seu poder na eleição do presidente e dos vice-presidentes¹⁶³.

Assim, em julho de 2017, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro propôs uma ação civil pública em face da CBF requerendo a declaração de nulidade da assembleia geral extraordinária de 23 de março de 2017 e a convocação de uma nova reunião com observância do colégio eleitoral previsto no parágrafo segundo do artigo 22 da Lei Pelé, bem como a destituição dos dirigentes da entidade seguida de convocação para novas eleições.¹⁶⁴

Sob as regras do novo estatuto, Rogério Caboclo, então diretor-executivo, foi eleito presidente da CBF em abril de 2018. Foi o único candidato no pleito e havia sido indicado pelo então presidente Marco Polo Del Nero, acusado de corrupção nos EUA pelo caso que ficou conhecido como “*Fifagate*”. Caboclo recebeu 135 dos 141 votos do colégio eleitoral, considerando os pesos dos votos das federações e dos clubes da primeira divisão. Seu mandato iniciaria um ano depois, em abril de 2019, com fim previsto para abril de 2023.¹⁶⁵ No entanto, não completou seu mandato.

Em junho de 2021, Rogério Caboclo, foi afastado do cargo por 30 dias pelo Conselho de Ética da CBF após acusações de assédio sexual divulgadas pela imprensa. O vice-presidente mais velho, Antônio Carlos Nunes, foi nomeado pelos demais para assumir o cargo por trinta dias.¹⁶⁶ A suspensão ainda seria estendida até março de 2023 em decisão tomada em setembro de 2017.¹⁶⁷

Assim, em agosto de 2021, Ednaldo Rodrigues foi escolhido pelo Conselho de Administração da CBF para ocupar a presidência interinamente, até a conclusão do processo de afastamento de Rogério Caboclo. Menos de 24 horas antes, a comissão de ética havia determinado o afastamento de Caboclo por 15 meses por “conduta inapropriada”. Ednaldo

¹⁶³ ESPN. **CBF muda estatuto, faz 'Amapá' valer mais que grandes clubes e agora presidente será quem federações quiserem.** Rio de Janeiro, 23 mar. 2017. Disponível em http://www.espn.com.br/noticia/680952_cbf-muda-estatuto-faz-amapa-valer-mais-que-grandes-clubes-e-agora-presidente-sera-quem-federacoes-quiserem. Acesso em: 10 set. 2024.

¹⁶⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **ACP 0186960-66.2017.8.19.0001.** Petição inicial. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0186960-66.2017.8.19.0001>. Acesso em: 28 jan. 2025.

¹⁶⁵ RODRIGUES, Jorge Luiz; SÁ, Edgard Maciel de; SIQUEIRA, Felipe. **Candidato único na eleição, Rogério Caboclo é eleito presidente da CBF.** Disponível em: <https://ge.globo.com/futebol/noticia/candidato-unico-na-eleicao-rogerio-caboclo-e-eleito-presidente-da-cbf.ghtml>. Acesso em: 10 set. 2024.

¹⁶⁶ FERNANDEZ, Martin; MOREIRA, Gabriela; ZARKO, Raphael. **Rogério Caboclo é afastado da presidência da CBF após denúncia de assédio sexual e moral.** Disponível em: <https://ge.globo.com/futebol/noticia/rogerio-caboclo-e-afastado-da-presidencia-da-cbf.ghtml>. Acesso em: 10 set. 2024.

¹⁶⁷ COSTA, Anna Gabriela; DURAN, Pedro. **Rogério Caboclo é suspenso da presidência da CBF até 2023 por assédio sexual.** Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/esportes/outras-esportes/rogerio-caboclo-e-suspenso-da-presidencia-cbf-ate-2023-por-assedio-sexual/>. Acesso em: 10 set. 2024.

recebeu o aval de 23 das 27 federações presentes na reunião e já havia sido presidente da Federação Baiana de Futebol por mais de 15 anos.¹⁶⁸

Em paralelo, pouco antes da nomeação de Ednaldo Rodrigues, o juízo da 2ª Vara Cível da Comarca regional da Barra da Tijuca proferiu sentença pela procedência parcial dos pedidos formulados pelo MPRJ na ACP 0186960-66.2017.8.19.0001, reconhecendo a nulidade da assembleia geral realizada em 2017 e determinando a convocação de uma nova reunião com a observância do quórum previsto para o colégio eleitoral da CBF, ou seja, a convocação das 27 federações e dos 20 clubes da primeira divisão, com o fim de deliberarem acerca das reformas do sistema eleitoral no estatuto da entidade e, em seguida, convocarem uma nova eleição. A sentença foi alvo de sucessivos recursos e teve seus efeitos suspensos.¹⁶⁹

Alguns meses depois, em março de 2022, visando pôr fim à ACP, CBF e MPRJ firmaram um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), submetendo-o à homologação pelo juízo em que tramitava o processo. No documento, a CBF se comprometeu a declarar nula a assembleia geral realizada em 2017 e a convocar uma nova reunião para a qual seriam convidadas as 27 federações associadas e os 20 clubes representantes da primeira divisão do campeonato brasileiro. Além disso, após a deliberação da alteração do estatuto, seria convocada uma assembleia eleitoral em 30 dias para a escolha de novos dirigentes. Na prática, o TAC produziu os mesmos efeitos da sentença, que estavam suspensos.¹⁷⁰ O acordo foi homologado pela justiça e a tramitação da ACP foi suspensa.

Dias depois, realizada a nova assembleia geral administrativa, a CBF, por unanimidade, definiu as novas regras para as eleições na entidade, admitindo a inclusão dos clubes da segunda divisão do campeonato brasileiro no colégio eleitoral e a atribuição de peso 3 aos votos das federações associadas e peso 2 aos votos dos clubes da primeira divisão.¹⁷¹ Ou seja, foram aprovadas as mesmas regras que já haviam sido definidas em 2017, mas, dessa vez, com os votos dos clubes da primeira divisão.

O documento foi assinado por Ednaldo Rodrigues como representante da CBF na condição de presidente interino. Porém, o próprio Ednaldo apresentou-se como candidato único

¹⁶⁸ MOURA, Athos; NEVES, Marcello. **Quem é Ednaldo Rodrigues, dirigente indicado para ser o novo presidente da CBF.** Disponível em: <https://oglobo.globo.com/esportes/futebol/quem-ednaldo-rodrigues-dirigente-indicado-para-ser-novo-presidente-da-cbf-25170656>. Acesso em: 10 set. 2024.

¹⁶⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **ACP 0186960-66.2017.8.19.0001.** Termo de Ajustamento de Conduta, fls. 1770-1777. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0186960-66.2017.8.19.0001>. Acesso em: 28 jan. 2025.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ VEJA. **Em assembleia, CBF define regras para novas eleições.** Disponível em: <https://veja.abril.com.br/esporte/em-assembleia-cbf-define-regras-para-novas-eleicoes>. Acesso em: 11 set. 2024.

no pleito convocado em abril de 2022, o que gerou contestações de alguns vice-presidentes da entidade, possíveis adversários, acerca de sua legitimidade para assinar o TAC.¹⁷²

Ainda assim, Ednaldo Rodrigues foi eleito presidente da CBF com 137 dos 141 votos possíveis, levando em conta os pesos. Faltou-lhe apenas o voto da Federação Alagoana de Futebol, que não se fez presente, e da Associação Atlética Ponte Preta, que teve irregularidades na procuração.¹⁷³

Tudo parecia transcorrer bem quando o noticiário esportivo brasileiro foi pego de surpresa por uma decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro publicada em 7 de dezembro de 2023, que destituiu Ednaldo Rodrigues da presidência da CBF e nomeou José Perdigão, então presidente do Superior Tribunal de Justiça Desportiva (STJD), como interventor na CBF responsável por convocar novas eleições em até 30 dias. Na decisão, tomada por unanimidade pela 21ª Câmara de Direito Privado, os desembargadores entenderam que o MPRJ não possuía legitimidade ativa para ajuizar a ACP 0186960-66.2017.8.19.0001 e que, no caso concreto, não haveria relação de consumo entre a CBF e os torcedores apta a justificar sua intervenção. Com isso, o TAC celebrado entre o MPRJ e a CBF perdeu sua base de sustentação e foi reconhecida sua nulidade.¹⁷⁴

Consequentemente, a eleição de Ednaldo Rodrigues, que havia sido realizada sob as regras instituídas pela assembleia geral administrativa convocada em março de 2022 após a homologação do TAC, também perdeu seu fundamento legal e foi anulada por arrastamento.

O afastamento do mandatário gerou, inclusive, questionamentos sobre uma possível suspensão da participação do Fluminense Football Club no campeonato mundial de clubes, que se iniciaria menos de uma semana depois. Isso porque a Federação Internacional de Futebol Associado (FIFA), entidade máxima do futebol mundial, poderia entender se tratar de um caso de intervenção externa na CBF, o que ocasionaria a suspensão da entidade brasileira das competições internacionais e, por conseguinte, dos clubes que estivessem a ela filiados, como

¹⁷² MIGALHAS. **TJ/RJ:** Ednaldo Rodrigues é destituído da CBF; presidente do STJD é nomeado como interino. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/398681/tj-rj-rodrigues-e-destituido-da-cbf-presidente-do-stjd-sera-interino>. Acesso em: 11 set. 2024.

¹⁷³ MOREIRA, Gabriela *et al.* **Ednaldo Rodrigues é eleito o novo presidente da CBF.** Disponível em: <https://ge.globo.com/futebol/noticia/2022/03/23/ednaldo-rodrigues-e-eleito-o-novo-presidente-da-cbf-em-meio-a-briga-judicial.ghml>. Acesso em: 11 set. 2024.

¹⁷⁴ MIGALHAS. **TJ/RJ:** Ednaldo Rodrigues é destituído da CBF; presidente do STJD é nomeado como interino. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/398681/tj-rj-rodrigues-e-destituido-da-cbf-presidente-do-stjd-sera-interino>. Acesso em: 11 set. 2024.

é o caso do Fluminense.¹⁷⁵ O risco, entretanto, não se concretizou, e o Fluminense pôde disputar a competição, sagrando-se vice-campeão.¹⁷⁶

Em 18 de dezembro de 2023, o Partido Social Democrático (PSD) ajuizou uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 1.110) no Supremo Tribunal Federal (STF) no intuito de suspender os efeitos da decisão do TJRJ. Em decisão monocrática, o ministro André Mendonça negou pedido de tutela de urgência entendendo estarem ausentes os seus pressupostos.¹⁷⁷

No dia 3 de janeiro de 2024, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 7580) no STF.¹⁷⁸ Na prática, o partido buscava atacar a decisão do TJRJ que destituiu Ednaldo Rodrigues de seu cargo. Em sede de tutela de urgência, o ministro relator Gilmar Mendes suspendeu os efeitos da decisão do TJRJ e determinou o retorno de Ednaldo Rodrigues à presidência da CBF, juntamente com seus vice-presidentes eleitos em 2022.¹⁷⁹ A ação ainda carece de decisão definitiva pelo Plenário da Suprema Corte.

O julgamento do mérito da ação teve início em 3 de outubro de 2024 com a leitura do relatório pelo relator e a sustentação oral do representante do autor da ação¹⁸⁰. Seis dias depois, o julgamento foi retomado, tendo o ministro relator proferido seu voto pela procedência do pedido formulado na inicial, ou seja, pela legitimidade do Ministério Público para firmar acordos com entidades desportivas e pela confirmação da medida liminar. A sessão foi novamente suspensa com pedido de vista do ministro Flávio Dino.¹⁸¹

No dia 24 de janeiro de 2025, foi protocolada uma petição contendo um acordo formalizado entre os terceiros interessados e a CBF, que haviam recorrido da sentença proferida na ACP 0186960-66.2017.8.19.0001. Nesse documento, as partes reconheceram a legitimidade

¹⁷⁵ TERRA. **Fluminense pode ficar de fora do Mundial por causa de crise política na CBF**. Disponível em: <https://www.terra.com.br/esportes/futebol/fluminense-pode-ficar-de-fora-do-mundial-por-causa-de-crise-politica-na-cbf,d117225c811991cd22fd25e3d5501a05plgca5m2.html>. Acesso em: 11 set. 2024.

¹⁷⁶ G1. **Fluminense termina a temporada como vice-campeão mundial de futebol, depois da derrota para o Manchester City da Inglaterra**. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/12/22/fluminense-termina-a-temporada-como-vice-campeao-mundial-de-futebol-depois-da-derrota-para-o-manchester-city-da-inglaterra.ghtml>. Acesso em: 11 set. 2024.

¹⁷⁷ CONSULTOR JURÍDICO. **Mendonça nega pedido para suspender afastamento de presidente da CBF**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-dez-24/mendonca-nega-pedido-para-suspender-afastamento-de-presidente-da-cbf/>. Acesso em: 11 set. 2024.

¹⁷⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF determina retorno de Ednaldo Rodrigues à presidência da CBF**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=523874&ori=1>. Acesso em: 11 set. 2024.

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF começa a julgar legitimidade do Ministério Público para firmar acordos com entidades desportivas**. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-comeca-a-julgar-legitimidade-do-ministerio-publico-de-firmar-acordos-com-entidades-desportivas/>. Acesso em: 1 fev. 2025

¹⁸¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Relator vota pela legitimidade do MP para firmar acordos com entidades desportivas**. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/relator-vota-pela-legitimidade-do-mp-para-firmar-acordos-com-entidades-desportivas/>. Acesso em: 1 fev. 2025.

da eleição de Ednaldo Rodrigues, realizada com base no TAC firmado entre a CBF e o MPRJ em 2022¹⁸². Uma semana depois, em 31 de janeiro de 2025, o MPRJ reconheceu o acordo formalizado, que foi encaminhado para homologação pelo STF, dando fim à celeuma judicial que durava desde 2017. Assim, Ednaldo Rodrigues e os demais dirigentes eleitos em 2022 teriam mandato válido até março de 2026¹⁸³.

Dois meses depois, a CBF convocou novas eleições para o mandado de 2026-2030. Ednaldo Rodrigues foi reeleito presidente com 100% dos votos do colégio eleitoral, após inscrever-se em chapa única¹⁸⁴. A reeleição chamou novamente a atenção da mídia esportiva e do público nas redes sociais. Além de reviverem a controvérsia gerada pelo escrutínio com votos de pesos distintos, matéria veiculada em revista revelou que, desde 2021, quando Ednaldo assumiu o cargo pela primeira vez, houve aumentos sucessivos nos salários dos presidentes das federações estaduais, totalizando um acumulado de 330% em apenas quatro anos¹⁸⁵.

Mas a polêmica não parou aqui. No início de maio, Fernando Sarney, um dos vice-presidentes da CBF, que assinara o acordo homologado pelo STF em janeiro, solicitou a anulação do ato. Segundo ele, Antonio Carlos Nunes, que já ocupou a presidência da entidade, não estava em condições cognitivas e psicológicas de assinar o acordo, além de ter questionado a autenticidade de sua assinatura. Rapidamente, foram apresentados pedidos de afastamento imediato de Ednaldo Rodrigues ao ministro Gilmar Mendes em razão da suposta fraude, que os rejeitou, mas determinou o retorno dos autos à justiça estadual do Rio de Janeiro para julgamento dos apelos de Sarney¹⁸⁶.

Em menos de duas semanas, Ednaldo Rodrigues foi novamente afastado do cargo por decisão do TJRJ no dia 15 de maio. O desembargador relator do caso nomeou Fernando Sarney como presidente interino, que deveria convocar um novo pleito para escolha da diretoria da

¹⁸² MAIA, Gustavo. **Dirigentes reconhecem Ednaldo no comando da CBF e encerram briga jurídica.** Veja. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/dirigentes-reconhecem-ednaldo-no-comando-da-cbf-e-encerram-briga-juridica>. Acesso em: 1 fev. 2025.

¹⁸³ GE. **MP-RJ aceita acordo que reconhece legitimidade da eleição vencida por Ednaldo Rodrigues e indica fim de ação contra a CBF.** Disponível em: <https://ge.globo.com/futebol/noticia/2025/01/31/mp-rj-aceita-acordo-que-reconhece-legitimidade-da-eleicao-vencida-por-ednaldo-rodrigues-e-indica-fim-de-acao-contra-a-cbf.ghtml>. Acesso em: 1 fev. 2025.

¹⁸⁴ ZARKO, Raphael; LINCOLN, Ronald. **Ednaldo Rodrigues é reeleito por aclamação na CBF:** "Tentaram até golpe. Resistimos e vencemos". GE. Disponível em: <https://ge.globo.com/futebol/noticia/2025/03/24/candidato-unico-na-cbf-ednaldo-rodrigues-e-reeleito-por-aclamacao-para-mandato-de-2026-a-2030.ghtml>. Acesso em: 24 abr. 2025.

¹⁸⁵ ABREU, Allan de. As extravagâncias sem fim da CBF. **Revista Piauí.** Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/as-extravagancias-sem-fim-da-cbf/#:~:text=At%C3%A9 2021%20cada%20presidente%20de,direito%20a%20d%C3%A9cimo%20sexto%20sal%C3%A1rio>. Acesso em: 24 abr. 2025.

¹⁸⁶ MIGALHAS. **Crise na CBF:** suspeita de assinatura falsa pode ter efeitos jurídicos. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/430036/crise-na-cbf-suspeita-de-assinatura-falsa-pode-ter-efeitos-juridicos>. Acesso em: 28 maio 2025.

CBF. Ednaldo ainda tentou recorrer novamente ao STF, mas sem sucesso¹⁸⁷. Logo após a decisão, 19 das 27 federações estaduais divulgaram um “manifesto pela estabilidade, renovação e descentralização do futebol brasileiro”, cobrando uma renovação da CBF¹⁸⁸. Em paralelo, grande parte dos clubes de futebol da primeira e da segunda divisões masculinas do campeonato brasileiro também cobrou mudanças, entre elas a “alteração do processo eleitoral, especialmente no que se refere ao peso dos votos” e a “obrigatoriedade da participação dos Clubes em todas as Assembleias Gerais da CBF”¹⁸⁹. Pela primeira vez, desde o ajuizamento da ACP 0186960-66.2017.8.19.0001 em 2017, os clubes se manifestaram publicamente acerca do objeto tratado pelo MPRJ na ação.

Embora os clubes tenham manifestado apoio ao nome de Reinaldo Carneiro Bastos, presidente da federação paulista, Samir Xaud obteve apoio de 25 das 27 federações estaduais e sua chapa foi a única inscrita para disputar a eleição da presidência da CBF¹⁹⁰. Xaud foi eleito em 25 de maio de 2025, com 103 dos 141 votos possíveis. O pleito contou com o boicote da Federação Paulista de Futebol e de mais 20 clubes, fato que deixou às claras o “racha” político em torno da CBF¹⁹¹.

3.2. QUESTÕES JURÍDICAS EM DEBATE

A partir daqui esta pesquisa se debruçará especificamente sobre o caso tratado na ACP 0186960-66.2017.8.19.0001 à luz dos fundamentos teóricos apresentados nos capítulos 1 e 2, bem como do contexto apresentado no início do capítulo 3.

Nesse sentido, o exame do caso deve começar pela petição inicial da ACP, ajuizada pelo MPRJ em 24 de julho de 2017. Os comentários serão divididos em dois grandes tópicos,

¹⁸⁷ UNZELTE, Carolina. **4 perguntas e respostas sobre o afastamento de Ednaldo Rodrigues do comando da CBF.** Jota. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/4-perguntas-e-respostas-sobre-o-afastamento-de-ednaldo-rodrigues-do-comando-da-cbf>. Acesso em: 28 maio 2025.

¹⁸⁸ ZARKO, Raphael; LINCOLN, Ronald. **Crise na CBF:** 19 presidentes de federações pedem renovação e não citam Ednaldo em manifesto. GE. Disponível em: <https://ge.globo.com/futebol/noticia/2025/05/15/crise-na-cbf-19-presidentes-de-federacoes-defendem-renovacao-e-nao-citam-ednaldo-em-manifesto.ghtml>. Acesso em: 28 maio 2025.

¹⁸⁹ LUZ, Mauricio. **Clubes exigem alteração nas eleições da CBF e outras mudanças.** Lance. Disponível em: <https://www.lance.com.br/futebol-nacional/clubes-brasileiros-pedem-alteracao-em-eleicoes-da-cbf-e-outras-exigencias.html>. Acesso em: 28 maio 2025.

¹⁹⁰ BORGES, Luciano. **'Perdemos a batalha, mas não a guerra':** o que 21 clubes que vão boicotar eleição da CBF buscam no futuro. ESPN. Disponível em: https://www.espn.com.br/futebol/artigo/_/id/15216711/eleicao-samir-xaud-cbf-o-que-21-clubes-que-vao-boicotar-buscaram. Acesso em: 28 maio 2025.

¹⁹¹ SÁ, Luiza; ZARKO, Raphael. **Samir Xaud é eleito novo presidente da CBF; metade dos clubes boicota pleito.** GE. Disponível em: <https://ge.globo.com/futebol/noticia/2025/05/25/samir-xaud-e-eleito-novo-presidente-da-cbf-parte-dos-clubes-boicota-pleito.ghtml>. Acesso em: 28 maio 2025.

separados com base nos fundamentos apresentados pelo autor para defender sua legitimidade ativa para ajuizar a ação e para explicar a existência da relação de consumo entre a ré e os torcedores.

Deve-se ter em mente que, em relação ao mérito da ação, o MPRJ redigiu dois pedidos da seguinte forma:

[...]

II. que, após os demais trâmites processuais, seja finalmente julgada procedente a pretensão deduzida na presente ação, decretando-se a destituição definitiva dos dirigentes da entidade ré (presidente, vice-presidentes e diretoria), realizando-se eleição para o preenchimento dos cargos respectivos sob controle do colégio eleitoral habilitado a sufragar, bem como declarando-se a nulidade definitiva da assembleia geral extraordinária da CBF realizada em 23 de março de 2017, para que nova assembleia seja convocada observado o colégio eleitoral determinado nos arts. 22, parágrafo segundo e 22-A da Lei Pelé, tornando-se definitiva a tutela inicialmente antecipada;

III. a condenação da ré a recompor o dano moral coletivo sofrido pelos torcedores consumidores, no valor mínimo de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), corrigidos e acrescidos de juros, cujo valor reverterá ao Fundo de Reconstituição de Bens Lesados, mencionado no art. 13 da Lei nº 7.347/85;¹⁹²

Ao longo deste tópico, também serão analisados argumentos trazidos pela CPF em sua contestação e pelos demais interessados intimados a se manifestar no processo.

3.2.1. Legitimidade ativa: a natureza do direito envolvido e a relevância social da controvérsia

Para defender sua legitimidade ativa para a propositura da ACP, o MPRJ trouxe dois argumentos. O primeiro deles foi de que a alteração estatutária promovida pela CBF alterando as regras de eleição da diretoria teria violado a “transparência da administração e organização das entidades desportivas”, isto é, da própria CBF.¹⁹³

A CBF, de acordo com seu estatuto, constitui-se na forma de uma associação¹⁹⁴. Como tal, trata-se de uma pessoa jurídica de direito privado, nos termos do artigo 44, I, do Código Civil, lei que define as associações como “união de pessoas que se organizem para fins não econômicos”¹⁹⁵.

¹⁹² BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **ACP 0186960-66.2017.8.19.0001**. Petição inicial. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0186960-66.2017.8.19.0001>. Acesso em: 28 jan. 2025.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ CBF. **Estatuto Confederação Brasileira de Futebol 2017**. Disponível em: https://conteudo.cbf.com.br/cdn/202206/20220617160856_326.pdf. Acesso em: 30 jan. 2025.

¹⁹⁵ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 30 jan. 2025.

A Constituição da República consagrou no catálogo de direitos e garantias fundamentais alguns dispositivos destinados às associações. Além da plena liberdade de associação para fins lícitos (art. 5º, XVII, CRFB), a Carta Magna previu a dispensa de autorização para a criação de associações “sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento”¹⁹⁶. Dessa forma, é nítido que as associações gozam de significativa autonomia e liberdade para se auto-organizarem e que eventual intervenção do Estado deve ser feita apenas em caráter excepcional.

No que diz respeito às entidades desportivas, como a CBF, a Constituição foi mais precisa ao prescrever que “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”, conforme disposto no seu artigo 217¹⁹⁷. Ou seja, na seção destinada especialmente ao desporto, o constituinte promoveu um reforço da autonomia amplamente garantida às associações.

Com fundamento nos princípios constitucionais e legais, o estatuto da CBF é expresso ao declarar que “a autonomia assegurada à CBF compreende os direitos relativos à auto-organização, autogoverno, autoadministração, além da escolha independente de seus membros e dirigentes, sem interferência de terceiros”¹⁹⁸.

Portanto, para enfrentar essa “barreira de proteção”, o MPRJ precisou classificar a transparência da administração e da organização da CBF como um direito “transindividual”. Nesse ponto, o MPRJ citou o §2º-A do artigo 4º da Lei nº 9.615/98: “A organização desportiva do País, fundada na liberdade de associação, integra o patrimônio cultural brasileiro e é considerada de elevado interesse social, inclusive para os fins do disposto nos incisos I e III do art. 5º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.”¹⁹⁹ Assim, ao tratar a transparência da autogestão da CBF como um direito coletivo, procurou justificar a excepcionalidade da intervenção que se promoveria a partir do ajuizamento da ACP. Convém classificar esse direito coletivo a partir das bases teóricas apresentadas no primeiro capítulo.

Primeiramente, não há como classificar como um direito individual homogêneo, já que seria uma tarefa absolutamente difícil determinar todas as pessoas atingidas pela violação desse

¹⁹⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jan. 2025.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ CBF. **Estatuto Confederação Brasileira de Futebol 2017**. Disponível em: https://conteudo.cbf.com.br/cdn/202206/20220617160856_326.pdf. Acesso em: 30 jan. 2025.

¹⁹⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **ACP 0186960-66.2017.8.19.0001**. Petição inicial. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0186960-66.2017.8.19.0001>. Acesso em: 28 jan. 2025.

direito. Seriam titulares apenas aqueles que acompanham o futebol? Mas seriam apenas os que acompanham com frequência, ou bastaria que acompanhasssem eventualmente? Abrangeria somente aqueles que frequentam os estádios, ou também envolveria aqueles que assistem às partidas pela televisão, pelo rádio ou pela internet?

Além disso, explicou-se anteriormente que a classificação como direito individual homogêneo exigiria ainda que se permitisse a execução individualizada da sentença por cada uma das pessoas atingidas. Analisando os pedidos formulados pelo MPRJ na ação, de plano é possível notar que isso seria impossível. Tanto é verdade que o próprio autor requereu a destinação do valor requerido como compensação pelos danos morais não a pessoas determinadas, mas sim a um fundo coletivo.

Também não haveria como classificar como um direito coletivo em sentido estrito, já que seria preciso definir com precisão o grupo, a categoria ou a classe de pessoas ligadas entre si ou com a CBF por uma relação jurídica base que seria interessada na “transparência da administração e organização das entidades desportivas”. Não seria tarefa simples definir os contornos dessa relação jurídica nem a abrangência da sentença de mérito.

Assim, sobrou a classificação como direito difuso. De fato, chega-se à conclusão que sua titularidade deve ser atribuída a pessoas indeterminadas, como previsto no artigo 81, parágrafo único, I, do CDC²⁰⁰.

Em sua contestação, a CBF argumentou que, no caso em análise, não haveria qualquer direito ou interesse coletivo a ser tutelado pelo MPRJ, na medida em que “constata-se uma ação voltada a anular uma AGE de uma entidade desportiva por, supostamente, ter prejudicado uma parcela de filiados transitórios no âmbito do relacionamento político *interna corporis*”²⁰¹. A entidade desportiva afirmou que não houve qualquer violação a interesses transindividuais de torcedores na assembleia geral impugnada e que a petição inicial usou de “dispositivos vagos e manifestamente inaplicáveis ao caso para justificar a pretensa legitimidade do agir ministerial em nome dos torcedores.”²⁰²

Outro argumento invocado pela CBF foi levantar questão acerca de quem seriam os verdadeiros prejudicados com a mudança do estatuto. Nesse sentido, foi dito que seriam os próprios clubes os interessados nas mudanças do dia a dia da associação e que, mesmo com as

²⁰⁰ BRASIL. **Lei nº 8.072, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 30 jan. 2025.

²⁰¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **ACP 0186960-66.2017.8.19.0001.** Contestação. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0186960-66.2017.8.19.0001>. Acesso em: 28 jan. 2025.

²⁰² *Ibid.*

mudanças decididas na assembleia, nenhum dos clubes da série A do Campeonato Brasileiro de futebol se manifestou contrariamente ao que foi decidido ou impugnou a validade da reunião.²⁰³ A CBF acrescentou que:

tratando-se de questão associativa e, portanto, de interesses estritamente privados, caberia ao próprio grupo de agremiações — que, cumpre ressaltar, estão longe de serem hipossuficientes — tomar todas as providências que julgassem cabíveis se entendessem que foram prejudicadas, não possuindo o Ministério Público legitimidade para representá-las ou sequer para taxá-las de prejudicadas quando nem elas mesmas assim entendem.²⁰⁴

De fato, após a contestação oferecida pela CBF, o juízo que analisava o caso determinou a intimação dos clubes participantes da primeira divisão do Campeonato Brasileiro de futebol a fim de que manifestassem eventual interesse no processo²⁰⁵, uma vez que, segundo o MPRJ, deveriam ter sido convocados para a reunião que deliberou a alteração no estatuto. Dos vinte clubes oficiados, apenas quatro se manifestaram: Fluminense Football Club, Clube de Regatas do Flamengo, Sport Club Corinthians Paulista e Atlético Clube Goianiense. Todos manifestaram o desinteresse em atuar no feito como parte do processo.²⁰⁶

Aqui cabe tecer algumas considerações. Tomando uma análise mais aprofundada acerca da questão, à luz da estrutura teórica construída no primeiro capítulo desta pesquisa sobre o processo coletivo, a razão parece estar com a CBF.

Levando em consideração que a CBF está constituída sob a forma de uma associação, possui ampla liberdade para definir sua estrutura interna, desde que não fira os preceitos constitucionais nem as disposições gerais estabelecidas pelo Código Civil e pela Lei Pelé. A alteração da forma de contagem dos votos para eleição da diretoria foi votada e aprovada pelas entidades associadas, isto é, as vinte e sete federações estaduais. Trata-se de uma questão eminentemente interna de uma entidade privada.

Caso a CBF fosse uma fundação, ainda que de direito privado, o Ministério Público teria o dever de velar pelo seu funcionamento e seu patrimônio, conforme previsto no artigo 62 do Código Civil. As associações são formadas pela união de pessoas com objetivos comuns. Já as fundações são formadas pela dotação de bens livres e seu instituidor pode, até mesmo, fazê-lo por testamento, de maneira que o instituidor de uma fundação não necessariamente ficará

²⁰³ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **ACP 0186960-66.2017.8.19.0001**. Contestação. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0186960-66.2017.8.19.0001>. Acesso em: 28 jan. 2025.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ *Ibid.*

responsável pela sua gestão. Por isso é que a lei confere ao Ministério Público o dever de zelar pelas fundações. Contudo, não sendo a CBF uma fundação, o MPRJ realmente carece de legitimidade para se imiscuir em assuntos internos da entidade.

As alterações promovidas no artigo 22 da Lei Pelé que forçaram a CBF a incluir os clubes da segunda divisão do Campeonato Brasileiro no colégio eleitoral não vedam a aplicação de pesos diferentes para os votos das federações e dos clubes. Afinal, os clubes não são associados da CBF, mas às federações estaduais, e estas são associadas da CBF. Não é de todo absurdo pensar em se atribuir um peso maior ao voto dos associados da CBF em comparação com os votos dos clubes, que são entidades externas ao quadro de associados da CBF e chamados apenas para compor o colégio eleitoral.

Além disso, de acordo com o dispositivo, a convocação dos clubes deve ocorrer nas reuniões em que for formado o colégio eleitoral para eleição dos dirigentes da CBF, mas não para toda e qualquer assembleia geral que pretender alterar o estatuto da entidade. Nesse caso, o próprio estatuto da CBF é claro ao distinguir duas espécies de assembleia geral: uma de natureza administrativa, com participação exclusiva das federações estaduais associadas e competência, dentre outras questões, para alterar o estatuto; e outra, de natureza eleitoral, com participação das federações e dos clubes de futebol da primeira e segunda divisões do campeonato brasileiro e competência para eleger o presidente e os oito vice-presidentes da CBF²⁰⁷.

Caso os clubes tivessem que ser convocados para as reuniões que previssem uma alteração estatutária, haveria clara ilegitimidade ao proferirem seus votos na medida em que os clubes não são entidades associadas à CBF, como esclarecido acima. É importante lembrar ainda que os 40 clubes que serão chamados para uma eleição nem sempre serão os mesmos, uma vez que ocorrem acessos e descensos de divisão ao longo dos anos entre uma eleição e outra.

A alteração promovida no estatuto da CBF não parece ter violado a “transparência da administração e organização das entidades desportivas”²⁰⁸. Em tese, os verdadeiros prejudicados pela imposição dos pesos na votação da diretoria seriam os clubes de futebol da primeira divisão que não teriam sido convocados para a AGE. Contudo, a reunião teve ampla cobertura da imprensa desportiva e, mesmo assim, após a sua realização, nenhum dos clubes

²⁰⁷ CBF. **Estatuto Confederação Brasileira de Futebol 2017.** Disponível em: https://conteudo.cbf.com.br/cdn/202206/20220617160856_326.pdf. Acesso em: 10 set. 2024.

²⁰⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **ACP 0186960-66.2017.8.19.0001.** Petição Inicial. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0186960-66.2017.8.19.0001>. Acesso em: 28 jan. 2025.

supostamente prejudicados se manifestou contrariamente à decisão tomada. Nem mesmo após a instauração da ACP e a notificação dos clubes pelo juízo houve interesse em atuar no feito para impugnar a decisão tomada na assembleia geral.

Portanto, o argumento construído pelo MPRJ de que teria havido uma violação a direitos transindividuais dos torcedores – leia-se: direitos difusos – é demasiado frágil, uma vez que sequer é possível precisar a reação do público que acompanha o futebol nacional à alteração estatutária promovida pela CBF. Os torcedores, no máximo, teriam sido atingidos de forma reflexa, uma vez que, ordinariamente, não têm vínculo jurídico com a CBF nem com as federações estaduais. Os torcedores, e não todos eles, podem constituir vínculos com os clubes de futebol, associando-se a eles. Mas, se os clubes de futebol não se entenderam como prejudicados pela decisão tomada, não há razão para considerar que os torcedores de forma ampla tenham sido.

O segundo argumento invocado pelo MPRJ foi classificar o desporto como um “direito social” e como uma das categorias essenciais da nova ordem social inaugurada pela Constituição em 1988. Foi dito que o desporto “não é tema restrito ao âmbito das relações privadas entre as entidades que organizam as competições e os clubes participantes, desafiando, portanto, a fiscalização do Ministério Público, considerando seu papel constitucional e legal”.²⁰⁹ Assim, o MPRJ tentou envolver seu argumento com o amplo e genérico conceito de “relevância social” da questão enfrentada no caso.

Em sua contestação, a CBF rebateu a fundamentação do MPRJ alegando que:

o fato de o sistema desportivo integrar o patrimônio cultural brasileiro e ser considerado de elevado interesse social (o que não se questiona, por óbvio), não significa que toda e qualquer discussão que envolva alguma entidade dedicada à administração e organização do esporte ponha em cheque essa concepção mais elevada e abstrata do patrimônio nacional ou, tampouco, configure um interesse público passível de tutela pelo presente remédio constitucional.²¹⁰

Ou seja, a CBF tentou demonstrar que nem toda situação que indiretamente envolva o futebol pode ser dotada de “relevância social” suficiente a ponto de se permitir a intervenção dos órgãos estatais nas entidades privadas. O manejo de todo o aparato estatal seria, então, demasiado para se impugnar um rearranjo estatutário que trata de questões internas da associação.

²⁰⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **ACP 0186960-66.2017.8.19.0001**. Petição Inicial. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0186960-66.2017.8.19.0001>. Acesso em: 28 jan. 2025.

²¹⁰ *Ibid.*

Como demonstrados nos capítulos anteriores desta pesquisa, o conceito de “relevância social”, ou de “interesse público”, não possui uma definição precisa. Foi trazida uma tentativa de conceituação com trecho acórdão de julgamento do RE 631.111/GO²¹¹ (Tema 471 da Repercussão Geral), caso do seguro DPVAT. O mesmo ocorreu no julgamento do REsp 347.752/SP²¹², caso envolvendo a aplicação do CDC aos contratos de seguro e aos planos de capitalização. Mostrou-se que, em determinadas situações, mesmo reconhecendo a existência de uma relação de consumo, não foi reconhecida a “relevância social” da questão enfrentada, o que reforça a explicação de que a análise deve ser, sempre, casuística.

No caso objeto desta pesquisa é difícil enxergar uma verdadeira “relevância social” na questão apresentada. Uma alteração na forma de votação na eleição da diretoria de uma associação, instituindo no estatuto pesos diferentes para os integrantes da associação e entidades que, embora não associadas, sejam convocadas unicamente para formar o colégio eleitoral, não parece ser dotada de uma importância tamanha para o funcionamento, o desenvolvimento ou o bem-estar da sociedade brasileira num geral. Ademais, o fato da AGE ter sido realizada apenas com as entidades associadas, sem a participação dos clubes da série A quando a lei sequer determina essa obrigação, também carece de relevância suficiente para a propositura de uma ACP em nome da coletividade.

Nesse ponto, a razão parece também estar com a CBF, quando em sua contestação destacou que não se pode entender que toda discussão envolvendo questões internas de associações destinadas ao esporte possam ser levadas ao Judiciário via ação civil pública. A discussão parece ser relevante, de fato, apenas para os clubes que, supostamente, poderiam compor o colégio eleitoral da CBF, junto com as federações associadas, na época da alteração do estatuto e que não foram convocados para a AGE. A relevância da controvérsia não atinge o interesse público a ponto de exigir uma intervenção do MPRJ em nome da comunidade.

²¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 631.111/GO**. Constitucional e processual civil. Ação civil coletiva. Direitos transindividuais (difusos e coletivos) e direitos individuais homogêneos. Distinções. Legitimação do ministério público [...]. Relator: Min. Teori Zavaski. 07 de agosto de 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur282426/false>. Acesso em: 19 jul. 2024.

²¹² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 347.752/SP**. Direito processual coletivo. Acesso à justiça. Aplicação do código de defesa do consumidor (CDC) aos seguros e às atividades equiparadas. Efetivo acesso à justiça como garantia de viabilização dos outros direitos fundamentais. Ação civil pública. Legitimidade do ministério público. [...] Relator: Min. Herman Benjamin. 08 maio 2007. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%27347752%27\)+ou+\(%27REsp%27+adj+%27347752%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%27347752%27)+ou+(%27REsp%27+adj+%27347752%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 02 set. 2024.

3.2.2. Relação entre CBF e torcedores: contornos do enquadramento dos torcedores no conceito de consumidor sob a óptica do direito social ao esporte

Além de invocar argumentos para justificar a sua legitimidade ativa para atuar no feito, o MPRJ apresentou teses para defender a existência de uma relação de consumo entre torcedores de futebol e CBF, que teria sido afetada pela alteração estatutária promovida pela entidade, invocando a aplicação do CDC ao caso em questão.

A partir dos conceitos legais de consumidor e fornecedor, transcritos e explorados no capítulo 2 desta pesquisa, o MPRJ entendeu que “as entidades responsáveis pela organização da competição, por sua vez, são equiparadas aos fornecedores de produtos e serviços” e que “o torcedor é equiparado ao consumidor”. Explicando seu raciocínio, o MPRJ defendeu que o torcedor “dispende recursos em favor das entidades que organizam os espetáculos esportivos e gerenciam o desporto, seja diretamente, por meio do pagamento de ingressos das partidas, ou indiretamente, através dos clubes a que se associam”. E seguiu dizendo que a CBF desempenha uma “atividade econômica de organização e gestão do desporto profissional, lançada no mercado de consumo e direcionada ao torcedor consumidor que a remunera”²¹³.

De acordo com o MPRJ, “a CBF é prestadora de serviço e, nessa qualidade, deve prezar pelo direito do consumidor torcedor”²¹⁴. Porém, seria efeito da alteração estatutária promovida pelas federações associadas:

por via reflexa, vulnerar o direito dos torcedores de influenciarem, por meios dos clubes a que se associam, efetivamente na definição das diretrizes do futebol. (...) O direito à transparência nas relações regidas pelo Código de Defesa do Consumidor e, por via de consequência, pelo Estatuto do Torcedor, tem o escopo de formar consumidores torcedores conscientes e devidamente informados, para que possam participar e influenciar na gestão do desporto, uma vez que se trata de atividade por eles remunerada²¹⁵.

O mencionado direito do consumidor-torcedor à publicidade e transparência dos atos da CBF foi, inclusive, argumento usado contra a alegação da entidade de que os clubes da série A, que não foram convocados para a AGE, não se manifestaram contrários à reunião ou ao seu resultado²¹⁶. Segundo o MPRJ:

²¹³ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **ACP 0186960-66.2017.8.19.0001**. Petição Inicial. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0186960-66.2017.8.19.0001>. Acesso em: 28 jan. 2025.

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.*

²¹⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **ACP 0186960-66.2017.8.19.0001**. Petição Inicial. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0186960-66.2017.8.19.0001>. Acesso em: 28 jan. 2025.

É irrelevante, para que se reconheça a nulidade da assembleia deliberativa em apreço, existir ou não questionamento dos clubes quanto à sua lisura. (...) porque o direito do torcedor consumidor à transparência e publicidade na organização das competições pelas entidades de administração do desporto é direito indisponível e irrenunciável, em virtude de integrar a pléiade de direitos voltados à defesa do consumidor, que foi elevada ao patamar de direito fundamental pela Carta Constitucional²¹⁷.

De fato, a proteção do consumidor foi elevada com a Constituição de 1988 à categoria de direito fundamental e dever do Estado, conforme o artigo 5º, XXXII, da Carta. A defesa do consumidor também foi colocada como princípio da ordem econômica no artigo 170, V, da Constituição. A preocupação do constituinte era tão grande que no artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi posta obrigação ao Congresso Nacional de elaborar, em até 120 dias, um código de defesa do consumidor²¹⁸. Assim nasceu o CDC, promulgado em 1990²¹⁹.

Contudo, para que toda essa proteção faça sentido, deve existir uma relação de consumo no caso concreto. A contestação apresentada pela CBF no bojo da ação pouco explorou essa questão. Assim, à luz dos conceitos apresentados no segundo capítulo desta pesquisa, cabe analisar os elementos objetivos e subjetivos da relação envolvendo torcedores e CBF, destacada pelo MPRJ.

No que diz respeito aos elementos objetivos, o estatuto da CBF traz um extenso rol de atividades que definem o objeto da entidade. Entre elas, é possível destacar as funções de “dirigir, organizar e ordenar, no território brasileiro, todos os assuntos e questões relacionados com o futebol, de forma independente, prevenindo quaisquer ingerências políticas ou de terceiros, “controlar todos os tipos de prática formal do futebol, adotando todas as medidas adequadas para evitar a violação do presente Estatuto, assim como as Regras do Jogo” e “coordenar a realização de competições de futebol *association*, em qualquer de suas formas, no âmbito nacional, com a participação de representantes estrangeiros, regionais ou de entidades de prática do futebol filiadas às entidades estaduais de administração da modalidade”²²⁰.

Nota-se que o objeto da CBF pode ser enquadrado tanto no conceito de “produto”, ao organizar as competições de futebol em território nacional, como também de “serviço”, na medida em que realiza a gestão de tudo o que envolve a modalidade no Brasil.

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jan. 2025.

²¹⁹ BRASIL. **Lei nº 8.072, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 30 jan. 2025.

²²⁰ CBF. **Estatuto Confederação Brasileira de Futebol 2017**. Disponível em: https://conteudo.cbf.com.br/cdn/202206/20220617160856_326.pdf. Acesso em: 30 jan. 2025.

Nesse ponto, uma partida de futebol pode ser considerada um produto, sendo ela um bem imaterial, voltado ao lazer. A jurisprudência já reconheceu que partidas de futebol são eventos que constituem elemento de relação de consumo em algumas ocasiões, como no caso de acidente envolvendo torcedores após a quebra do alambrado que separava a arquibancada do campo de jogo, de briga envolvendo torcidas rivais no entorno do estádio ou de lançamento de artefatos explosivos na direção da torcida do time visitante²²¹.

Em relação aos elementos subjetivos, convém, antes, analisar o antigo Estatuto do Torcedor (Lei nº 10.671/2003), que ainda estava vigente em 2017, quando foi ajuizada a ACP pelo MPRJ. Essa lei definia “torcedor” em seu artigo 2º como “toda pessoa que aprecie, apoie ou se associe a qualquer entidade de prática desportiva do País e acompanhe a prática de determinada modalidade esportiva”. No artigo 40, disciplinava que: “A defesa dos interesses e direitos dos torcedores em juízo observará, no que couber, a mesma disciplina da defesa dos consumidores em juízo de que trata o Título III da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.”²²²

De forma mais precisa, o artigo 42, §3º, da Lei Pelé conceitua o torcedor equiparado ao consumidor: “O espectador pagante, por qualquer meio, de espetáculo ou evento desportivo equipara-se, para todos os efeitos legais, ao consumidor, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.”²²³ Ou seja, o torcedor poderá ser considerado consumidor e ter a proteção do CDC prevista no Estatuto do Torcedor e na Lei Pelé quando pagar por um espetáculo ou evento esportivo.

O artigo 3º do Estatuto disciplinou que: “Para todos os efeitos legais, equiparam-se a fornecedor, nos termos da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, a entidade responsável pela organização da competição, bem como a entidade de prática desportiva detentora do mando de jogo.”²²⁴ Ou seja, pela redação desse dispositivo, uma entidade como a CBF será equiparada a fornecedora quando estiver organizando determinada competição.

A relação de consumo envolvendo torcedor e entidade esportiva estará plenamente constituída quando esta organizar uma competição esportiva e aquele pagar, por qualquer meio, para assistir ao espetáculo ou evento. Faltando algum elemento nessa construção, não há que se

²²¹ TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual. 12 ed. Rio de Janeiro: Método, 2023, p. 101-103.

²²² BRASIL. **Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.671.htm. Acesso em: 30 jan. 2025.

²²³ BRASIL. **Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998**. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9615consol.htm. Acesso em: 10 set. 2024.

²²⁴ BRASIL. **Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.671.htm. Acesso em: 30 jan. 2025.

falar em relação de consumo apta a permitir a aplicação do CDC. Seguindo esse entendimento, na ACP 0186960-66.2017.8.19.0001 não há, verdadeiramente, uma relação de consumo entre CBF e torcedores. Nota-se um claro exagero argumentativo por parte do MPRJ para enquadrar, genericamente, os torcedores enquanto consumidores e a CBF enquanto fornecedora.

Ao convocar a reunião com as federações associadas, a CBF não estava oferecendo qualquer produto ou serviço ao mercado de consumo, isto é, não estava atuando, naquele momento, como fornecedora. Além disso, na assembleia geral convocada pela CBF, não houve nenhuma discussão que envolvesse as competições de futebol organizadas pela entidade, que impusesse modificações em normas de acesso aos estádios ou que interferisse, de alguma forma, nos programas de sócio-torcedor mantidos pelos clubes de futebol, por exemplo, de maneira que atingisse diretamente os produtos destinados aos torcedores para que fosse possível classificá-los como consumidores-padrão naquela ocasião.

Tampouco poderiam ser enquadrados no conceito de consumidores por equiparação. Seguindo a classificação apresentada no segundo capítulo, sabe-se que os torcedores de maneira geral não intervieram na relação envolvendo CBF, federações associadas e clubes de futebol. Não houve um “acidente de consumo”, pois, como demonstrado acima, não houve fato de produto ou serviço eventualmente posto no mercado pela CBF. Por fim, também não houve uma prática comercial abusiva ou violação a elementos como oferta e publicidade. Dessa forma, mostra-se que os torcedores não foram atingidos, sequer indiretamente, pela deliberação tomada pela CBF.

O argumento apresentado pelo MPRJ relacionado à relação de consumo também demonstra certa fragilidade, portanto. Não há espaço para reconhecer um direito genérico de publicidade e transparência na organização interna da CBF. Se assim fosse, esse argumento poderia ser usado para que houvesse intervenção em qualquer empresa privada fornecedora que alterasse seu estatuto ou contrato social, em nome da tutela dos consumidores. Tampouco há que falar em perda de influência política dos torcedores por meio da atuação dos clubes de futebol. Os clubes não manifestaram qualquer oposição às alterações estatutárias promovidas pela CBF. Dessa forma, por que eles também não foram responsabilizados, junto com a CBF, por não se insurgirem contra a alteração estatutária em nome de seus torcedores?

Em adição, cabe esclarecer que o Estatuto do Torcedor foi substituído em 2023 pela Lei Geral do Esporte (Lei nº 14.597/2023), que trouxe um capítulo específico para disciplinar as relações de consumo nos eventos esportivos. A nova lei buscou deixar ainda mais claros os contornos das relações de consumo envolvendo torcedores e entidades esportivas para delimitar a aplicação do CDC:

Art. 142. As relações de consumo em eventos esportivos regulam-se especialmente por esta Lei, sem prejuízo da aplicação das normas gerais de proteção ao consumidor. § 1º Para os efeitos desta Lei e para fins de aplicação do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), consideram-se consumidor o espectador do evento esportivo, torcedor ou não, que tenha adquirido o direito de ingressar no local onde se realiza o referido evento e fornecedora a organização esportiva responsável pela organização da competição em conjunto com a organização esportiva detentora do mando de campo, se pertinente, ou, alternativamente, as duas organizações esportivas competidoras, bem como as demais pessoas naturais ou jurídicas que detenham os direitos de realização da prova ou partida.

§ 2º As organizações esportivas que administram e regulam modalidade esportiva em âmbito nacional caracterizam-se como fornecedoras relativamente a eventos esportivos por elas organizados, ainda que o cumprimento das tarefas materiais locais a eles pertinentes seja incumbência de terceiros ou de outras organizações esportivas²²⁵.

Fica claro que a tese elaborada pelo MPRJ encontraria resistência na norma acima destacada caso ela já estivesse vigente na época do ajuizamento da ACP. Apesar de só ter entrado em vigor em 2023, o comando já encontrava presente a partir do artigo 42, §3º, da Lei Pelé, transscrito acima, que já restringia a aplicação do CDC ao “espectador pagante”²²⁶. O que fez a Lei Geral do Esporte foi apenas reunir os dispositivos do antigo Estatuto do Torcedor e da Lei Pelé em um único diploma legal, deixando a norma mais clara.

3.3. EXAME CRÍTICO DA RESPOSTA JURISIDICIONAL AO CASO CONCRETO

Após a fase instrutória, o procedimento chegou à fase decisória em primeiro grau, culminando em uma sentença que reconheceu a procedência em parte dos pedidos formulados pelo Ministério Público. Foram apresentados alguns recursos de apelação em face da decisão, que foram enfim julgados em dezembro de 2023 pelo TJRJ, como narrado anteriormente. Passasse, neste tópico, a uma análise breve dos fundamentos das duas decisões.

3.3.1. Da sentença de procedência pela anulação da Assembleia Geral da CBF e convocação de novas eleições

Em 26 de julho de 2021, foi proferida a sentença de primeiro grau na ACP 0186960-66.2017.8.19.0001. Na fundamentação, foram postos alguns argumentos que reconheceram a

²²⁵ BRASIL. Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023. Institui a Lei Geral do Esporte. Brasília, DF. Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14597.htm. Acesso em: 30 jan. 2025.

²²⁶ BRASIL. Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19615consol.htm. Acesso em: 10 set. 2024.

legitimidade ativa do MPRJ para o ajuizamento da ação, mas não foi enfrentado o questionamento aqui levantado sobre a existência ou não de uma relação de consumo envolvendo CBF e torcedores²²⁷.

Sobre a legitimidade ativa, o magistrado, basicamente, concordou com a fundamentação apresentada pelo MPRJ em sua petição inicial, ressaltando que essa legitimidade “está prevista no artigo 127 c/c 129, III, da CF e pelos artigos 81 c/c 82, I, da lei 8.078/90.”²²⁸. Reconheceu-se que o MPRJ atuava no caso como substituto processual dos torcedores, equiparados por lei a consumidores, citando-se os dispositivos da Lei Pelé e do Estatuto do Torcedor explicados acima²²⁹.

A decisão não tratou de classificar os direitos dos torcedores envolvidos na questão e limitou-se a dizer que o caso trata da defesa de “interesse coletivo (torcedores)”. Nesse ponto, esclareceu que “a ausência de insurgência dos filiados contra o ato não afasta a legitimidade do MP, nem define o mérito, já que o ente aqui não está em defesa daquelas instituições, mas sim do torcedor-consumidor”²³⁰.

Sobre a CBF, foi dito que “não se trata de uma mera associação [...] Aqui, há efeitos externos de alta proporção, não sendo à toa que se justifica, como posto, a legitimação do Ministério Público para propor a demanda.”²³¹.

Ora, percebe-se que o magistrado efetuou o controle da legitimidade adequada no caso concreto, tendo reconhecido a legitimidade ativa do MPRJ para atuar no feito. Contudo, com a devida vênia, a conclusão partiu de uma análise demasiado subjetiva acerca da questão, já que conferiu à CBF um *status* diferenciado no meio das associações que não está previsto no Código Civil. Afinal, não é razoável que pelo simples fato de o futebol ser o principal objeto da CBF ela mereça um controle maior do poder público em comparação com outras associações, mesmo que o futebol seja o esporte mais popular do país.

A questão vai muito além disso. Com um argumento semelhante, o MPRJ poderia, via ação civil pública, intervir em outras entidades associativas, não só esportivas. Qualquer clube recreativo, associação de classe ou de cunho religioso poderia ter suas deliberações internas impugnadas no Poder Judiciário apenas em razão do virtual impacto social que elas poderiam causar, superando-se a autonomia constitucionalmente prevista para as associações.

²²⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **ACP 0186960-66.2017.8.19.0001**. Sentença. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0186960-66.2017.8.19.0001>. Acesso em: 28 jan. 2025.

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ *Ibid.*

A decisão não tratou do tema da relação de consumo. Porém, é inegável que o reconhecimento de sua existência restou implícito, já que classificou os torcedores como equiparados a consumidores na forma do artigo 42, § 3º, da Lei Pelé e artigo 40 do Estatuto do Torcedor²³².

No mérito, foi reconhecida a nulidade das deliberações tomadas na AGE convocada pela CBF para que fosse determinada uma nova assembleia, com a presença dos clubes da primeira divisão do Campeonato Brasileiro de futebol na época, para tratar das mudanças no estatuto e inclusão dos clubes da segunda divisão no colégio eleitoral. Em seguida, deveria ser convocada nova reunião, agora de caráter eleitoral, para a eleição de novo presidente e novos vice-presidentes²³³.

A sentença foi alvo de cinco apelações interpostas por terceiros interessados na questão que, na época, ocupavam cargos na presidência da entidade, além de uma apelação da própria CBF e da Federação Mineira de Futebol, também terceira interessada. Muito embora CBF e MPRJ tenham celebrado um TAC em março de 2022, como narrado anteriormente, a ação não foi extinta e seguiu para a análise pelo tribunal em segundo grau.

3.3.2. Do acórdão do TJRJ pela revogação da sentença em razão da ilegitimidade ativa do MPRJ e inexistência de relação de consumo

Como dito, o julgamento das apelações ocorreu em dezembro de 2023, em uma decisão completamente oposta à sentença anterior. A Décima Nona Câmara Cível do TJRJ conheceu e deu provimento aos recursos para “reconhecer a ilegitimidade ativa do Ministério Público e extinguir o processo, sem apreciação do mérito”²³⁴.

A primeira questão enfrentada pelo desembargador relator foi a suposta relação de consumo existente entre a CBF e os torcedores. Questionou-se o enquadramento da CBF como fornecedora. O serviço oferecido pela CBF seria o de “organizar o futebol nacional”, mas não administrar os jogos da modalidade. O torcedor, por outro lado, ao “consumir” o futebol, não remuneraria a CBF diretamente, pois o pagamento pelo produto ou serviço seria feito a um “streaming” para transmissão dos jogos ou à entidade responsável pela organização de uma

²³² BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **ACP 0186960-66.2017.8.19.0001**. Sentença. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0186960-66.2017.8.19.0001>. Acesso em: 28 jan. 2025.

²³³ *Ibid.*

²³⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **ACP 0186960-66.2017.8.19.0001**. Sentença. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0186960-66.2017.8.19.0001>. Acesso em: 28 jan. 2025.

partida no estádio. Dessa forma, não haveria relação jurídica entre o torcedor e a CBF. Nesse ponto, a decisão restou fundamentada no artigo 3º do CDC²³⁵.

Com a devida vênia, não se deve rechaçar de forma absoluta a possibilidade de existir uma relação de consumo entre a CBF e os torcedores. Há competições que são organizadas diretamente pela CBF como o Campeonato Brasileiro, a Copa do Brasil e a Supercopa do Brasil. Todo ano a CBF publica o Regulamento Geral de Competições (RGC), que traça as diretrizes gerais para que, em seguida, sejam elaborados os regulamentos específicos de cada competição. No RGC de 2024, reservou-se à CBF, por exemplo, “autorizar, prévia e expressamente, a captação, fixação, exibição, transmissão ao vivo ou gravada e reexibição, de sons e imagens em quaisquer plataformas”²³⁶.

Assim, hipoteticamente, em uma transmissão de um jogo do Campeonato Brasileiro em que houvesse a divulgação da imagem de um torcedor presente no estádio que o expusesse ao ridículo, poderia ele pleitear uma indenização da entidade geradora das imagens juntamente com a CBF, que responderiam solidariamente. O torcedor, nesse caso, seria equiparado ao consumidor nos termos da lei, e o CDC admite a responsabilidade solidária de todos os fornecedores envolvidos na cadeia de consumo. A CBF, enquanto entidade responsável por organizar a competição e autorizar a transmissão das imagens, responderia, portanto, na qualidade de fornecedora, reconhecendo-se a relação de consumo.

Foi mencionada ainda a novidade trazida pela Lei Geral do Esporte, tendo sido citado o artigo 27 da lei, que reforça a autonomia das entidades esportivas para dizer que “não há mais espaço para a ingerência do Estado na esfera organizacional das entidades esportivas, seja a que título for”²³⁷. Em complementação, a decisão foi clara ao fundamentar que:

A ingerência do Estado na esfera do direito individual e associativo deve ser mínima. Se há entes privados com interesse, clara legitimidade e capacidade financeira para defender seu suposto direito, que o façam. Ao Estado incumbe outras tarefas bem mais urgentes e relevantes do que cuidar da riquíssima CBF e seus afins.²³⁸

De fato, esse argumento merece destaque. Como demonstrado acima, a Constituição de 1988 garante autonomia gerencial às associações, vedando-se a interferência do poder

²³⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **ACP 0186960-66.2017.8.19.0001**. Acórdão. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0186960-66.2017.8.19.0001>. Acesso em: 28 jan. 2025.

²³⁶ CBF. **Regulamento Geral de Competições 2024**. Disponível em https://conteudo.cbf.com.br/cdn/202404/20240412205335_972.pdf. Acesso em: 1 fev. 2025.

²³⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **ACP 0186960-66.2017.8.19.0001**. Acórdão. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0186960-66.2017.8.19.0001>. Acesso em: 28 jan. 2025.

²³⁸ *Ibid.*

público em suas questões internas²³⁹. A Lei Pelé, promulgada dez anos depois, consagrou o princípio da autonomia no desporto no Brasil, “definido pela faculdade e liberdade de pessoas físicas e jurídicas organizarem-se para a prática desportiva”²⁴⁰. Não satisfeito, o legislador ordinário, vinte e cinco anos mais tarde, por meio da Lei Geral do Esporte, reafirmou essa autonomia garantida às organizações esportivas e, dessa vez, foi bem claro ao determinar que essa autonomia diz respeito também “à sua estruturação interna e à forma de escolha de seus dirigentes e membros [...] sendo-lhes assegurado: [...] escolher seus gestores democraticamente, sem interferência do poder público ou de terceiros”²⁴¹.

Apesar da Lei Geral do Esporte ser posterior à propositura da ACP contra a CBF pelo MPRJ, não se pode negar que o espírito da norma por ela trazida no artigo 27 já estava presente no ordenamento. Na verdade, o que fez a nova lei foi, tão somente, deixar ainda mais evidente a proteção constitucionalmente garantida às organizações esportivas, inclusive à CBF.

Como enfrentado acima, a deliberação tomada pela assembleia geral da CBF ao modificar o estatuto tratou meramente de questões internas, acerca da forma de eleição dos ocupantes dos cargos de presidente e vice-presidentes da entidade. Sendo uma questão meramente interna, administrativa, deve contar apenas com a participação dos associados, no caso, as federações estaduais, sendo vedada a ingerência do poder público, uma vez que resta ausente qualquer ilegalidade nos termos decididos. Ainda assim, caso os clubes supostamente excluídos da deliberação entendessem que tivessem sido prejudicados pelas federações estaduais, caberia a eles, com o auxílio de seus respectivos departamentos jurídicos ou de escritórios de advocacia, pleitear em juízo e em nome próprio a revisão da decisão tomada pela assembleia ou uma reparação por danos sofridos.

Fica nítido, assim, que a revisão da sentença provocada pelo acórdão do TJRJ foi a decisão mais acertada para o caso. Procedeu-se, corretamente, ao controle da representatividade adequada, explicado no primeiro capítulo desta pesquisa, entendendo que não haveria espaço para o MPRJ, supostamente representando todos os torcedores de futebol, de forma genérica e subjetiva, pleitear a nulidade da decisão tomada pela AGE da CBF. Dessa forma, o processo foi julgado extinto, sem resolução do mérito.

²³⁹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 abr. 2024.

²⁴⁰ BRASIL. **Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998**. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9615consol.htm. Acesso em: 10 set. 2024.

²⁴¹ BRASIL. **Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023**. Institui a Lei Geral do Esporte. Brasília, DF. Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14597.htm. Acesso em: 30 jan. 2025.

3.3.3. Do julgamento monocrático proferido pelo STF na ADI 7580 pela legitimidade ativa do MPRJ para firmar TAC com entidades esportivas

Como já narrado, a decisão do TJRJ gerou a destituição do então presidente Ednaldo Rodrigues. O caso foi, então, levado ao Supremo Tribunal Federal, primeiro via ADPF e depois via ADI. Na ADPF 1.110, após negada a tutela de urgência por decisão monocrática do relator, o processo pouco tramitou, razão pela qual não será objeto de análise desta pesquisa.

Por outro lado, em 3 de janeiro de 2024, foi protocolada a ADI 7580, na qual o PCdoB, autor da ação, pediu que a Corte conferisse

interpretação conforme à Constituição ao § 2º do art. 4º, da Lei nº 9.615/1998, ao caput do art. 26 e seus §§ 1º e 2º, ao art. 27, ao art. 28 e ao art. 142, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.597/2023, assegurando: a não intervenção do Poder Judiciário em questões interna corporis das entidades esportivas; e a legitimidade do Ministério Público para celebrar, autonomamente, sem a interferência, a priori, do Poder Judiciário, termos de ajustamento de conduta, que tenham implicação direta ou indireta, na prestação do serviço ao consumidor da atividade esportiva.²⁴²

Em decisão monocrática, o relator ministro Gilmar Mendes concedeu a tutela de urgência requerida para suspender a eficácia do acórdão proferido pelo TJRJ no âmbito da ACP 0186960-66.2017.8.19.0001 e determinar a imediata restituição de Ednaldo Rodrigues e os demais dirigentes eleitos em 2022 aos cargos na CBF²⁴³.

Em sua fundamentação, o ministro relator entendeu que a prática desportiva no Brasil atrai “relevante interesse social” e que, por isso, “não pode ser tida como uma atividade exclusivamente privada”. O esporte seria um direito social e é tido como “instrumento de promoção social apto a contribuir para o atingimento dos objetivos fundamentais da república”. Ou seja, a partir dessas palavras, embora genéricas, o ministro considerou que haveria certa “relevância social” na questão, que permitiria a atuação do MPRJ no caso²⁴⁴.

Reconheceu-se ainda que o caso tratava de direitos coletivos em sentido amplo, de forma que deveria ser reconhecida a legitimidade ativa do Ministério Público em causas semelhantes às da ACP 0186960-66.2017.8.19.0001:

Seja considerando, tal como comprehendo a princípio, que os direitos envolvidos nos assuntos referentes às entidades desportivas e à prática do desporto no país são de natureza difusa ou coletiva, seja considerando que os direitos em questão possuiriam

²⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7580.** Petição inicial. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpublisher/jsp/consultarprocesso_eletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoIncidente=6823597. Acesso em: 1 fev. 2025.

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7580.** Petição inicial. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpublisher/jsp/consultarprocesso_eletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoIncidente=6823597. Acesso em: 1 fev. 2025.

caráter individual homogêneo, a conclusão a que se chega é a mesma: não se pode descharacterizar, a priori, a legitimidade do Ministério Pùblico para ajuizamento de ações civis pùblicas, sendo indispensável a demonstração concreta e efetiva de inexistência de qualquer interesse pùblico subjacente à sua atuação²⁴⁵.

Em arremate, o ministro concluiu

pela necessidade de assentar, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a legitimidade do Ministério Pùblico para, no exercício de suas funções institucionais, intervir em assuntos referentes às entidades desportivas e à prática do desporto no país, haja vista o inequívoco interesse social inerente à matéria. [...] a celebração de TACs, tendem a privilegiar a consensualidade e o diálogo entre o ente ministerial e as entidades desportivas, privilegiando a construção de soluções pautadas pela mínima intervenção estatal no âmbito esportivo²⁴⁶.

Nota-se que o ministro relator Gilmar Mendes adotou argumentação semelhante à apresentada pelo MPRJ em sua petição inicial na ACP 0186960-66.2017.8.19.0001. O ministro não só reconheceu a “relevância social” da matéria, como também entendeu pela existência de direitos coletivos em matéria de desporto. Naturalmente, em virtude da impossibilidade de revolver matéria fática em julgamentos do STF, o ministro não classificou que espécie de direito difuso estaria presente no caso concreto.

Merece destaque a ressalva feita pelo ministro em sua decisão quanto à falta de uma conceituação precisa da expressão “interesse social na jurisprudência”, apesar de admitir a legitimidade do ministério pùblico para intervir em assuntos afetos às entidades esportivas:

Ademais, assinalo que, embora guarde reservas, em determinadas hipóteses, quanto à legitimação do Ministério Pùblico em matéria de direitos individuais homogêneos – ressalvas em especial relacionadas à necessidade, a meu ver, de uma maior densificação jurisprudencial do conceito de “interesse social” –, é imperioso rejeitar, desde logo, argumentos associados à inadmissibilidade de atuação do Ministério Pùblico quando em jogo entidades privadas, que não encontram maior ressonância na jurisprudência desta Corte²⁴⁷.

O pedido manifestado na inicial e os fundamentos apresentados na decisão monocrática do relator parecem um tanto contraditórios. Por um lado, reafirmou-se a autonomia das organizações esportivas e foi pedida a não-intervenção do Poder Judiciário em questões internas dessas entidades. No entanto, ao mesmo tempo, pediu-se o reconhecimento da possibilidade de intervenção pelo Ministério Pùblico, via termo de ajustamento de conduta, para interferir em assuntos ligados à auto-organização e da autodeterminação das organizações

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7580.** Petição inicial. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpib/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6823597>. Acesso em: 1 fev. 2025.

esportivas, com fundamento no “interesse social” e na tutela de supostos direitos coletivos de consumidores.

No caso da CBF, seguindo a lógica do que foi pleiteado na ADI, o TJRJ não poderia ter “interferido” na entidade para invalidar afastar a legitimidade ativa do MPRJ, mas a atuação do MPRJ ao ajuizar uma ação civil pública e, posteriormente, celebrar um TAC com a CBF, para disciplinar a uma alteração estatutária promovida pelas entidades associadas à CBF seria válida. Na verdade, à luz dos fatos, o MPRJ foi o ente mais atuante, uma vez que o Judiciário fluminense, dada a inércia característica da jurisdição, foi provocado a se manifestar sobre o assunto e, na sua conclusão, foi em favor da preservação da autonomia das organizações esportivas.

Fato é que, sendo caso de decisão em pedido de tutela de urgência, a cognição do órgão julgador é meramente sumária, com pouca profundidade, justamente em razão do perigo de demora para decidir que pode prejudicar a tutela satisfativa da ação ao final. A fim de se pudesse chegar a uma conclusão definitiva acerca da matéria em debate, à luz dos preceitos constitucionais e de uma decisão da mais alta Corte do país, é que teria sido ainda mais benéfico para esta pesquisa o julgamento do mérito da ADI 7580.

Fatalmente, após o início do julgamento e da divulgação do voto do ministro relator, a marcha processual da ADI 7580 foi interrompida pelo protocolo do acordo realizado entre as partes para reconhecer a legitimidade do TAC formalizado entre o MPRJ e a CBF que culminou na eleição dos dirigentes atuais da entidade²⁴⁸, encerrando-se precocemente a discussão da tese questionada na suprema Corte brasileira.

²⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7580.** Petição inicial. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpib/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6823597>. Acesso em: 1 fev. 2025.

CONCLUSÃO

O processo coletivo é matéria que tem ganhado cada vez mais espaço no direito brasileiro. Desde a edição da Lei nº 7.347/85, multiplicou-se o número de ações civis públicas, mandados de segurança coletivos, ações populares, entre outros instrumentos. Inclusive, o rol de interesses transindividuais passíveis de tutela via ACP foi ampliado mais de uma vez desde a promulgação da lei, e o rol de entidades legitimadas ativas para atuar em feitos coletivos foi alargado em 2007.

A Constituição da República de 1988 ressignificou e ampliou as competências do Ministério Público, instituindo-o como fiscal da ordem jurídica e dotando-o de poderes para defender os interesses sociais e individuais indisponíveis. Isso permitiu que a instituição ministerial ocupasse hoje papel primordial na efetivação de direitos fundamentais e na tutela de direitos que atingem toda a coletividade, juntamente com outras entidades, como a Defensoria Pública e associações de proteção a direitos.

Com a busca da efetivação dos direitos fundamentais previstos na Carta Magna, a coletividade caminha rumo à consolidação da própria democracia e do ideal de sociedade pensado pelos constituintes em 1988. Afinal, não há democracia sólida sem a possibilidade de exercer e usufruir de direitos básicos. Daí a importância que se deve dar ao processo coletivo.

No entanto, a atuação mais alargada das entidades de defesa de direitos coletivos pode, por vezes, colidir com outros direitos fundamentais previstos na Constituição. Essa foi uma das questões visualizadas nesta pesquisa. O ajuizamento da ACP pelo MPRJ em face da CBF encontrou obstáculo na autonomia garantida constitucional e legalmente às entidades esportivas, que sofreram com a intervenção indevida do Estado em tempos passados.

No caso concreto estudado no capítulo 3 à luz das bases teóricas estabelecidas nos dois capítulos anteriores, foi possível observar que o MPRJ, apesar da boa intenção, acabou por cruzar a linha que limita sua própria atuação. Viu-se que, ao tentar justificar sua legitimidade, o MPRJ classificou de forma exagerada o direito coletivo dos torcedores, que fora supostamente violado pela CBF. O argumento utilizado da “relevância social” da matéria discutida não possui conceito definido na lei nem na doutrina, contando com poucas palavras que a definem na jurisprudência. Mostrou-se que foi um argumento demasiadamente genérico para embasar a legitimidade ativa do MPRJ para atuar no feito.

Além disso, ao buscar esclarecer a relação jurídica estabelecida entre torcedores e CBF, o MPRJ, a partir de uma interpretação desmesurada das normas previstas no antigo estatuto do torcedor e na Lei Pelé (Lei nº 9.615/98), considerou a existência de uma relação de

consumo. Na verdade, como se viu, nem toda relação estabelecida entre a CBF e os torcedores será uma relação de consumo. No caso em questão, sequer havia uma partida de futebol em discussão, senão uma mera alteração estatutária promovida pela CBF em uma reunião com as entidades a ela associadas, ou seja, as federações estaduais. Argumentou-se, enfim, que os torcedores não poderiam ser incluídos no conceito de consumidor, padrão ou por equiparação na situação apresentada, devendo-se concluir pela inexistência da relação de consumo defendida pelo MPRJ.

Nesse sentido, analisando a resposta jurisdicional oferecida pelo Estado à demanda submetida em juízo, foi possível extrair que o primeiro e segundo graus de jurisdição divergiram. Em primeiro grau, o magistrado acolheu a argumentação apresentada pelo MPRJ e determinou a realização de uma nova assembleia geral. Já no segundo grau, os desembargadores não reconheceram a legitimidade ativa do MPRJ nem a relação de consumo apresentada e extinguiram o processo sem resolução de mérito. Isso mostra que a matéria de fundo, que envolve o controle da representatividade adequada nas ações coletivas, ainda demanda maior discussão na academia e na jurisprudência a fim de que se possa estabelecer limites mais objetivos acerca da atuação dos entes legitimados.

Infelizmente a ADI ajuizada no STF não teve o seu mérito julgado para que fosse possível examinar criticamente a posição da corte máxima brasileira acerca dessa controvérsia, o que não exclui a possibilidade de a matéria voltar a ser discutida em um momento posterior.

A bem da verdade, observando friamente as alterações promovidas na Lei Pelé em 2017, que obrigaram a CBF a modificar seu estatuto, percebe-se que a intenção do legislador foi garantir maior participação dos clubes na eleição dos dirigentes da CBF, fazendo com que eles tivessem uma virtual maioria no colégio eleitoral em comparação com as federações associadas à CBF.

Porém, a lei não impediu a instituição de pesos diferentes aos votos das federações e dos clubes, que gerou toda a discussão na imprensa esportiva. Por isso, a alteração promovida no estatuto pelas federações ocorreu dentro dos limites da autonomia garantida às entidades esportivas. Para evitar todo o imbróglio, poderia o legislador ter sido ainda mais claro, colocando apenas algumas palavras no dispositivo da lei como “vedada a instituição de votos qualificados no pleito eleitoral” ou “garantida a igualdade de pesos aos votos dos participantes do pleito”.

Assim, é possível resumir a tese aqui defendida fazendo uma breve analogia. Em uma partida de futebol, comumente ocorrem lances polêmicos, que geram dúvidas de interpretação. Supondo o lance de um possível pênalti, é bem provável que a torcida presente no estádio se

manifeste calorosamente. Contudo, a decisão de marcar a penalidade ou não é tomada pelo árbitro de campo, com auxílio dos "bandeirinhas", do quarto árbitro e do árbitro de vídeo, que pode recomendar a revisão do lance. Apesar da manifestação da torcida, os jogadores e as comissões técnicas, que, em tese, seriam diretamente afetados pela decisão dos árbitros, não a questionaram. Nesse cenário, o delegado da partida, indicado pela federação de futebol, embora exerça papel fundamental na organização da partida, não teria legitimidade para intervir na decisão dos árbitros em nome da torcida. Trata-se de uma decisão que, naquele momento, fica restrita aos *players* do jogo.

Da mesma forma, a decisão tomada na AGE da CBF fica restrita aos *players* que compõem a entidade (as Federações) ou, no máximo, aos que são convidados para a composição do colégio eleitoral (os clubes). O Ministério Público, no caso analisado, não tem legitimidade para questionar a decisão em nome do público em geral.

Com efeito, embora o assunto seja polêmico e tenha repercussão indireta no plano do futebol, esporte de preferência do público brasileiro, e sem deixar de lado a importância do Ministério Público na defesa de direitos transindividuais, isso não é o bastante para infringir as regras do jogo, isto é, do ordenamento jurídico e da autonomia das associações, pessoas jurídicas de direito privado, de modo a substituir os titulares em campo para a defesa do próprio direito envolvido, nesse caso, clubes e federações.

REFERÊNCIAS

ABREU, Allan de. As extravagâncias sem fim da CBF. **Revista Piauí**. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/as-extravagancias-sem-fim-da-cbf/#:~:text=At%C3%A9%202021%20cada%20presidente%20de,direito%20a%20d%C3%A9cimo%20sexta%20sal%C3%A1rio>. Acesso em: 24 abr. 2025.

BORGES, Luciano. '**Perdemos a batalha, mas não a guerra**': o que 21 clubes que vão boicotar eleição da CBF buscam no futuro. ESPN. Disponível em: https://www.espn.com.br/futebol/artigo/_/id/15216711/eleicao-samir-xaud-cbf-o-que-21-clubes-que-vao-boicotar-buscam. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 76, de 8 de setembro de 2020**. Dispõe sobre recomendações a serem seguidas na gestão dos processos, em termos de ações coletivas, no âmbito do Poder Judiciário. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original170614202009255f6e23862be32.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 164, de 28 de março de 2017**. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017**. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 abr. 2024.

BRASIL. Gabinete do Procurador-Geral de Justiça. **Resolução nº 2.227, de 12 de julho de 2018**. Disciplina a atuação extrajudicial cível dos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e seus respectivos instrumentos. Rio de Janeiro: Gabinete do Procurador-Geral de Justiça, 2018. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/650298/resolucao_2227.pdf. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 9 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.072, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19615consol.htm. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 30 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003. Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.671.htm. Acesso em: 30 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023. Institui a Lei Geral do Esporte. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14597.htm. Acesso em: 30 jan. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial 1.085.218/RS.** PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. DEFERIMENTO DE LIMINAR. AGRAVO DE INSTRUMENTO. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA.[...] Relator: Min. Luiz Fux, 15 de outubro de 2009. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271085218%27\)+ou+\(%27RESP%27+adj+%271085218%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271085218%27)+ou+(%27RESP%27+adj+%271085218%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial 1.473.846/SP.** RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PLANO DE SAÚDE. CIRURGIA DE CATARATA. FALTA DE COBERTURA DE LENTES INTRAOCULARES. CONTRATOS ANTIGOS E NÃO ADAPTADOS. ABUSIVIDADE. DANO MORAL COLETIVO. NÃO OCORRÊNCIA. [...] Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, 21 de fevereiro de 2017. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clas.+e+@num=%271473846%27\)+ou+\(%27RESP%27+adj+%271473846%27\).suce.\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clas.+e+@num=%271473846%27)+ou+(%27RESP%27+adj+%271473846%27).suce.)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja). 21/02/2017. Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **ACP 0186960-66.2017.8.19.0001.** Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica?numProcessoCNJ=0186960-66.2017.8.19.0001>. Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7580.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoelectronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6823597>. Acesso em: 1 fev. 2025.

CBF. **Estatuto Confederação Brasileira de Futebol 2017.** Disponível em: https://conteudo.cbf.com.br/cdn/202206/20220617160856_326.pdf. Acesso em: 10 set. 2024.

CBF. **Regulamento Geral de Competições 2024.** Confederação Brasileira de Futebol. Disponível em https://conteudo.cbf.com.br/cdn/202404/20240412205335_972.pdf. Acesso em: 1 fev. 2025.

CONSULTOR JURÍDICO. **Mendonça nega pedido para suspender afastamento de presidente da CBF.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-dez-24/mendonca-nega-pedido-para-suspender-afastamento-de-presidente-da-cbf/>. Acesso em: 11 set. 2024.

COSTA, Anna Gabriela; DURAN, Pedro. **Rogério Caboclo é suspenso da presidência da CBF até 2023 por assédio sexual.** Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/esportes/outros-esportes/rogerio-caboclo-e-suspenso-da-presidencia-cbf-ate-2023-por-assedio-sexual/>. Acesso em: 10 set. 2024.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo.** 15. ed. v. 4. Salvador: JusPodivm, 2021.

ESPN. **CBF muda estatuto, faz 'Amapá' valer mais que grandes clubes e agora presidente será quem federações quiserem.** Rio de Janeiro, 23 mar. 2017. Disponível em http://www.espn.com.br/noticia/680952_cbf-muda-estatuto-faz-amapa-valer-mais-que-grandes-clubes-e-agora-presidente-sera-quem-federacoes-quiserem. Acesso em: 10 set. 2024.

FERNANDEZ, Martin; MOREIRA, Gabriela; ZARKO, Raphael. **Rogério Caboclo é afastado da presidência da CBF após denúncia de assédio sexual e moral.** Disponível em: <https://ge.globo.com/futebol/noticia/rogerio-caboclo-e-afastado-da-presidencia-da-cbf.ghtml>. Acesso em: 10 set. 2024.

FERNANDEZ, Martín. Sem clubes, CBF aprova novo estatuto e mantém cláusula de barreira para eleição. **GE, Bastidores FC,** 23 mar. 2017. Disponível em: <https://ge.globo.com/blogs/especial-blog/bastidores-fc/post/sem-clubes-cbf-aprova-novo-estatuto-e-mantem-clausula-de-barreira.html>. Acesso em: 10 set. 2024.

G1. Fluminense termina a temporada como vice-campeão mundial de futebol, depois da derrota para o Manchester City da Inglaterra. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/12/22/fluminense-termina-a-temporada-como-vice-campeao-mundial-de-futebol-depois-da-derrota-para-o-manchester-city-da-inglaterra.ghtml>. Acesso em: 11 set. 2024.

GE. MP-RJ aceita acordo que reconhece legitimidade da eleição vencida por Ednaldo Rodrigues e indica fim de ação contra a CBF. Disponível em: <https://ge.globo.com/futebol/noticia/2025/01/31/mp-rj-aceita-acordo-que-reconhece->

legitimidade-da-eleicao-vencida-por-ednaldo-rodrigues-e-indica-fim-de-acao-contra-a-cbf.ghtml. Acesso em: 1 fev. 2025.

LUZ, Mauricio. **Clubes exigem alteração nas eleições da CBF e outras mudanças.** Lance. Disponível em: <https://www.lance.com.br/futebol-nacional/clubes-brasileiros-pedem-alteracao-em-eleicoes-da-cbf-e-outras-exigencias.html>. Acesso em: 28 maio 2025.

MAIA, Gustavo. **Dirigentes reconhecem Ednaldo no comando da CBF e encerram briga jurídica.** Veja. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/dirigentes-reconhecem-ednaldo-no-comando-da-cbf-e-encerram-briga-juridica>. Acesso em: 1. Fev. 2025.

MIGALHAS. **Crise na CBF: suspeita de assinatura falsa pode ter efeitos jurídicos.** Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/430036/crise-na-cbf-suspeita-de-assinatura-falsa-pode-ter-efeitos-juridicos>. Acesso em: 28 maio 2025.

MIGALHAS. **TJ/RJ:** Ednaldo Rodrigues é destituído da CBF; presidente do STJD é nomeado como interino. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/398681/tj-rj-rodrigues-e-destituido-da-cbf-presidente-do-stjd-sera-interino>. Acesso em: 11 set. 2024.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor.** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024.

MOREIRA, Gabriela *et al.* Ednaldo Rodrigues é eleito o novo presidente da CBF. **GE**, Rio de Janeiro, 23 mar. 2022. Disponível em: <https://ge.globo.com/futebol/noticia/2022/03/23/ednaldo-rodrigues-e-eleito-o-novo-presidente-da-cbf-em-meio-a-briga-judicial.ghtml>. Acesso em: 11 set. 2024.

MOURA, Athos; NEVES, Marcello. **Quem é Ednaldo Rodrigues, dirigente indicado para ser o novo presidente da CBF.** Disponível em: <https://oglobo.globo.com/esportes/futebol/quem-ednaldo-rodrigues-dirigente-indicado-para-ser-novo-presidente-da-cbf-25170656>. Acesso em: 10 set. 2024.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva.** São Paulo: Saraiva, 2020 *E-book*.

RODRIGUES, Jorge Luiz; SÁ, Edgard Maciel de; SIQUEIRA, Felipe. **Candidato único na eleição, Rogério Caboclo é eleito presidente da CBF.** Disponível em: <https://ge.globo.com/futebol/noticia/candidato-unico-na-eleicao-rogerio-caboclo-e-eleito-presidente-da-cbf.ghtml>. Acesso em: 10 set. 2024.

SÁ, Luiza; ZARKO, Raphael. **Samir Xaud é eleito novo presidente da CBF; metade dos clubes boicota pleito.** **GE.** Disponível em: <https://ge.globo.com/futebol/noticia/2025/05/25/samir-xaud-e-eleito-novo-presidente-da-cbf-parte-dos-clubes-boicota-pleito.ghtml>. Acesso em: 28 maio 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Relator vota pela legitimidade do MP para firmar acordos com entidades desportivas.** Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/relator-vota-pela-legitimidade-do-mp-para-firmar-acordos-com-entidades-desportivas/>. Acesso em: 1 fev. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF começa a julgar legitimidade do Ministério Público para firmar acordos com entidades desportivas. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-comeca-a-julgar-legitimidade-do-ministerio-publico-de-firmar-acordos-com-entidades-desportivas/> Acesso em: 1 fev. 2025

TERRA. CBF muda estatuto empoderando federações e diminuindo clubes. 23 mar. 2017. Disponível em: https://www.terra.com.br/esportes/futebol/cbf-muda-estatuto-empoderando-federacoes-e-diminuindo-clubes,4b83bdd44ee895599a051e014fa2f3bny46nh46.html?utm_source=clipboard. Acesso em: 10 set. 2024.

TERRA. Fluminense pode ficar de fora do Mundial por causa de crise política na CBF. Disponível em: <https://www.terra.com.br/esportes/futebol/fluminense-pode-ficar-de-fora-do-mundial-por-causa-de-crise-politica-na-cbf,d117225c811991cd22fd25e3d5501a05plgca5m2.html>. Acesso em: 11 set. 2024.

TARTUCE, Flávio. NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de direito do consumidor: direito material e processual, 12 ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

UNZELTE, Carolina. 4 perguntas e respostas sobre o afastamento de Ednaldo Rodrigues do comando da CBF. Jota. Disponível em: <https://www.jota.info/justica/4-perguntas-e-respostas-sobre-o-afastamento-de-ednaldo-rodrigues-do-comando-da-cbf>. Acesso em: 28 maio 2025.

UOL. Pesquisa: Vôlei e F1 são esportes mais acompanhados no Brasil após futebol. São Paulo, 15 maio 2024. Disponível em: <https://www.uol.com.br/esporte/futebol/ultimas-noticias/2024/05/14/pesquisa-volei-e-f1-sao-esportes-mais-acompanhados-no-brasil-apos-futebol.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 10 set. 2024.

VEJA. Em assembleia, CBF define regras para novas eleições. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/esporte/em-assembleia-cbf-define-regras-para-novas-eleicoes>. Acesso em: 11 set. 2024.

ZARKO, Raphael; LINCOLN, Ronald. Crise na CBF: 19 presidentes de federações pedem renovação e não citam Ednaldo em manifesto. GE. Disponível em: <https://ge.globo.com/futebol/noticia/2025/05/15/crise-na-cbf-19-presidentes-de-federacoes-defendem-renovacao-e-nao-citam-ednaldo-em-manifesto.ghtml>. Acesso em: 28 maio 2025.

ZARKO, Raphael; LINCOLN, Ronald. Ednaldo Rodrigues é reeleito por aclamação na CBF: "Tentaram até golpe. Resistimos e vencemos". GE. Disponível em: <https://ge.globo.com/futebol/noticia/2025/03/24/candidato-unico-na-cbf-ednaldo-rodrigues-e-reeleito-por-aclamacao-para-mandato-de-2026-a-2030.ghtml>. Acesso em: 24 abr. 2025.

ZAVASCKI, Teori Albino. Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 2005. 295 f. Tese doutorado (Pós-Graduação em direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.