UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

RONALD SILVA DO NASCIMENTO

A ATUAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DA BAHIA NA FISCALIZAÇÃO E PUNIÇÃO DAS TORCIDAS ORGANIZADAS EM CONFORMIDADE COM TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA TOMADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Salvador
2017

RONALD SILVA DO NASCIMENTO

A ATUAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DA BAHIA NA FISCALIZAÇÃO E PUNIÇÃO DAS TORCIDAS ORGANIZADAS EM CONFORMIDADE COM TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA TOMADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Monografia apresentada ao curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Drª. Joseane Suzart Lopes da Silva

Salvador
2017

RONALD SILVA DO NASCIMENTO

A ATUAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DA BAHIA NA FISCALIZAÇÃO E PUNIÇÃO DAS TORCIDAS ORGANIZADAS EM CONFORMIDADE COM TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA TOMADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Monografia apresentada ao curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em 12 de setembro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Joseane Suzart Lopes da Silva (Orientadora) _____
Doutora em Direito pela Universidade Federal da Bahia
Professora de Direito das Relações de Consumo da Universidade Federal da Bahia

Durval Carneiro Neto _____
Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia
Professor de Direito Administrativo da Universidade Federal da Bahia

Anderson Ubiratan Farias de Oliveira _____
Doutorando em Modelagem Computacional e Tecnologia Industrial pelo SENAI / CIMATEC
Professor de Policiamento em Eventos Especiais da Academia de Polícia Militar da Bahia

Àqueles que tentaram;
Àqueles que estão tentando;
Àqueles que conseguiram.

AGRADECIMENTOS

Quando a estrada é longa e penosa, chegar ao objetivo sem a ajuda de amigos é tarefa impossível, mas felizmente, nunca estive sozinho nesta caminhada. E é chegado o momento de agradecer, de coração, toda ajuda recebida.

Agradeço aos meus pais, Carolina e Marivaldo, que investiram pesadamente na minha formação humana e me proporcionaram a melhor educação que seus recursos puderam oferecer. Depois que a gente aprende a cadenciar nossos próprios passos, olhar para trás é a melhor forma de perceber que não estamos desviando daquilo que aprendemos. Agradeço ao meu irmão, Sandes, meus sobrinhos, Saymon e Ana Carolina, que com suas presenças tornaram minha vida mais doce e mais leve. Agradeço especialmente à minha esposa, Luana Macedo, que pacientemente entendeu cada ausência, cada expressão cansada, cada vez que renunciei momentos de lazer, na tentativa de cumprir mais este objetivo. Te ouvir dizer que ia dar tudo certo, me manteve confiante, ciente de que estávamos em sintonia e compartilhando dos mesmos propósitos.

Agradeço à Professora Drª. Joseane Suzart Lopes da Silva, que abraçou meu projeto, acreditou na viabilidade da pesquisa, dedicando momentos para indicar bibliografia, construir observações, tecer sugestões e realizar correções, sendo fundamental para que este trabalho tivesse corpo suficientemente adequado para ser apresentado dentro do maior rigor técnico e acadêmico. Serei eternamente grato!

Agradeço imensamente ao Ten Cel PM Saulo Roberto da Costa Santos, comandante do Batalhão Especializado de Policiamento em Eventos, meu comandante, que me ajudou de maneira incomensurável durante o período das pesquisas, se mostrando oficial de distinção dentro da PMBA e grande amigo nessa labuta. Ademais, agradeço ao Cap PM Fernandes, Cap PM Ubiratan, Ten PM Leandro e os demais oficiais e praças do BEPE: os bons te servem!

Agradeço ao meu amigo e irmão Ten PM Igor Bacelar da Cruz Urpia, que grandemente me ajudou, não só com sua motivação admirável, mas pelos momentos de consultoria durantes suas benditas horas de folga e até durante as suas férias.

Agradeço ao Promotor Olímpio Coelho Campinho Júnior, que dedicou momentos preciosos para compartilhar sua expertise na lida com as Torcidas Organizadas, estando à frente da 3ª Promotoria de Justiça do Consumidor do MPBA.

Agradeço ao amigo Rogério Jorge da Silva Figueiredo, ao Maj PM André Ricardo Guimarães da Silva, ao Capitão Júlio César Silva Carvalho, ao grupo de orientandos da Professora Joseane (à ajuda mútua nos momentos de desespero), e tantos outros que não vou conseguir relacionar nominalmente, mas que, de igual modo tornaram este momento possível.

Agradeço finalmente aos servidores da Biblioteca Teixeira de Freitas da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, que tiveram paciência e cordialidade, prestando o melhor serviço, possibilitando que minha pesquisa tivesse a melhor qualidade possível.

“Hoje, o meu personagem da semana é uma das potências do futebol brasileiro. Refiro-me ao torcedor. Parece um pobre-diabo, indefeso e desarmado. Ilusão. Na verdade, a torcida pode salvar ou liquidar um time. É o craque que lida com a bola e a chuta. Mas acreditem: — o torcedor está por trás, dispondo”.

Nelson Rodrigues, Crônica publicada na Manchete Esportiva, 17/5/1958.

NASCIMENTO, Ronald Silva do. **A atuação da Polícia Militar da Bahia na fiscalização e punição das Torcidas Organizadas em conformidade com Termo de Ajustamento de Conduta tomado pelo Ministério Público**. Monografia (Graduação) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2017.

RESUMO

Há um consenso inequívoco de que o brasileiro é fanático por futebol. E, ao longo do tempo, essa paixão foi se desenvolvendo a ponto de grupos torcedores levar esse lazer a níveis burocraticamente mais organizados. Entretanto, com falta de regulamentação oficial, estes grupos patrocinaram episódios fatídicos, em casos violentos que demandaram da inciativa estatal a necessidade de normatização do comportamento destas torcidas, proporcionando a construção de ambientes mais seguros para a comunidade consumidora dos eventos desportivos de futebol. A criação da lei protetiva aos direitos do torcedor trouxe maiores garantias, além de indicar mecanismos de controle e responsabilização dos atos atentatórios à segurança. Considera-se, desse modo, a utilização de levantamento bibliográfico de caráter qualitativo, que se propõe a analisar os referenciais teóricos-conceituais, mediante uma avaliação doutrinária e legal sobre os principais conceitos abordados. Estas pesquisas se debruçaram a investigar a natureza jurídica das Torcidas Organizadas, o envolvimento dos realizadores dos eventos com a segurança do torcedor, a participação da Polícia Militar e do Ministério Público da Bahia (MPBA) no contexto das praças desportivas, além da aplicabilidade do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) enquanto instrumento para a proteção dos interesses difusos evolvidos dentro destes eventos. O trabalho se propõe avaliar a efetividade dos pontos pactuados em TAC, que possibilitam a atuação da Polícia Militar na fiscalização e punição das Torcidas Organizadas que não estejam adequadas às exigências da Lei. E, concluindo pelo perfeito alinhamento entre o compromisso celebrado junto ao MPBA e as atribuições legais destinadas à PM no contexto brasileiro, possibilitando maior controle e efetividade dos meios empregados dentro das estratégias de segurança de eventos esportivos.

Palavras-chave: Termo de Ajustamento de Conduta. Torcida Organizada. Estatuto do Torcedor. Polícia Militar. Ministério Público.

NASCIMENTO, Ronald Silva do. **The performance of the Military Police to act in the surveillance and punishment of Organized Soccer Associations according to the Term of Conduct Adjustment taken by the Attorney Office of the State of Bahia**. Monography (Graduate) – Law School, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2017.

ABSTRACT

There is a clear consensus that Brazilian people are zealot about soccer. Over the time, this passion was developed to the point that fan groups take this leisure to bureaucratically more organized levels. However, without proper official regulations, these groups have sponsored fateful episodes in violent cases that demanded from the State the initiative needed to standardize the behavior of those fans, providing the construction of safer environments for the soccer fans community. The creation of such protective law has brought greater guarantees, in addition to regularize the mechanisms of control and accountability of acts that could threaten security. Thus, the use of qualitative bibliographic surveys was proposed in a way that could analyze the theorical references through a doctrinal and juridical evaluation of the main concepts presented in that law. These surveys focused on investigating the legal nature of the Organized Soccer Associations, the implications of the event organizes with the crowd safety, the Military Police and the Attorney Office of the State of Bahia involvement in the context of soccer places and the applicability the Term of Conduct Adjustment (TCA) as an instrument for protection of diffuse interests related to these events. This research intends to evaluate the effectiveness of the TCA agreement points, which allow the Military Police to act in the surveillance and punishment of Organized Soccer Associations which are not adequate to the requirements of the Law. And, concluding by the perfect alignment between the commitment celebrated with the Attorney Office of the State of Bahia and the legal assignments delegated to the Military Police in the Brazilian context, allowing greater control and effectiveness of the means used within security strategies of sporting events.

Keywords: Term of Conduct Adjustment. Organized Soccer Associations. Organized Soccer Gangs. Organized Soccer Crowd. Fan Statute. Military Police. Attorney Office of the State of Bahia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
BAVI	Partida clássica de futebol regional disputada entre o Bahia e o Vitória
BEPE	Batalhão Especializado em Policiamento de Eventos
BGO	Boletim Geral Ostensivo
CBF	Confederação Brasileira de Futebol
CDC	Código de Proteção e Defesa do Consumidor
CE	Constituição do Estado de 1989
CF/88	Constituição Federal Brasileira de 1988
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPEE	Curso de Policiamento em Eventos Especiais
CNPG	Conselho Nacional dos Procuradores Gerais dos Ministérios Públicos
CPO	Coordenação de Planejamento Operacional
ECB	Esporte Clube Bahia
ECV	Esporte Clube Vitória
EDT	Estatuto do Torcedor
FBF	Federação Baiana de Futebol
FEASPOL	Fundo Especial de Aperfeiçoamento dos Serviços Policiais - Bahia
HGRS	Hospital Geral Roberto Santos
JECRIM	Juizado Especial Criminal
LACP	Lei de Ação Civil Pública
LBDT	Liga Bahiana de Desportos Terrestres
LOB	Lei de Organização Básica
MPBA	Ministério Público da Bahia
MPE	Ministério Público Estadual
PI	Protocolo de Intenções
P.J.	Pessoa Jurídica
PM	Polícia Militar ou Policial Militar
PMBA	Polícia Militar da Bahia
T.O.	Torcida Organizada
T.O.B.	Torcida Organizada da Bamor
T.U.I.	Torcida Uniformizada os Imbatíveis
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 10

2 FUTEBOL, TORCIDAS ORGANIZADAS E A VIOLÊNCIA NA BAHIA 12

2.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS 19

2.2 DISCIPLINA PELO ESTATUTO DO TORCEDOR 22

2.2.1 Deveres dos torcedores e das Torcidas Organizadas 27

2.2.2 Responsabilidade Civil das Torcidas Organizadas 30

3 A ATUAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR NA PROTEÇÃO DO TORCEDOR 35

3.1 CONCEITO E PRINCÍPIOS VETORES 36

3.2 FUNÇÕES EXERCIDAS PELA POLÍCIA MILITAR 40

3.3 O PAPEL DA POLÍCIA MILITAR NO ESTATUTO DO TORCEDOR 45

4 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: NATUREZA JURÍDICA E DISCIPLINA NORMATIVA 53

4.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA 54

4.1.1 A modernização da Administração Pública para atingir o fim público 58

4.2 DISCIPLINA LEGAL 61

4.2.1 Conteúdo essencial 64

4.3 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO 67

5 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA EM EPÍGRAFE 71

5.1 OBRIGAÇÕES DAS TORCIDAS ORGANIZADAS 73

5.2 OBRIGAÇÕES PREVISTAS PARA A POLÍCIA MILITAR DA BAHIA 75

5.3 ANÁLISE CRÍTICA DA QUESTÃO: É POSSÍVEL UM TAC ESTABELECER FUNÇÃO SANCIONADORA PARA A PMBA EM PROL DOS TORCEDORES? 76

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 83

REFERÊNCIAS 85

1 INTRODUÇÃO

O futebol brasileiro experimentou, durante a segunda metade da década de 90 do século passado, o início da violência nos estádios. Com registro de episódios que demonstraram agressões entre pessoas, dentro e fora dos locais do evento, sendo que a maior parte destes eram patrocinados pelas Torcidas Organizadas (T.O.), urgindo a necessidade de uma legislação que cuidasse destes casos. No ano de 2003, foi criado o Estatuto do Torcedor (EDT), legislação moderna que se preocupou, primordialmente, com a segurança do torcedor.

Como os direitos que envolvem o torcedor são característicos das relações de consumo, estes ganharam proteção especial dentro do ordenamento jurídico pátrio, e são tutelados pela Lei de Ação Civil Pública, dado ao seu caráter difuso ou coletivo. Assim, é possível que órgãos públicos legitimados pela lei tomem o compromisso de ajustamento de conduta daqueles agentes que colocam em risco a efetivação destes direitos, obrigando-se a adequar suas ações às determinações legais. Neste contexto, é que Ministério Público da Bahia (MPBA) celebrou, no ano de 2011, um acordo com os dirigentes de Torcidas Organizadas, no sentido destas se amoldarem às formalidades exigidas pelo Estatuto do Torcedor, além de criar mecanismos de controle da atuação destas nos estádios, cominando punições em caso de descumprimento.

Com isso, dentro da normativa pactuada no Termo de Ajustamento de Conduta de 2011, a Polícia Militar da Bahia (PMBA) ganhou um papel preponderante na fiscalização e sanção das Torcidas Organizadas. Como órgão do Estado que maior tem proximidade com estas, a PM se especializou e vem mantendo-se fiel vigilante da segurança dos torcedores baianos, ocupando papel estratégico na realização dos eventos esportivos. Mas a questão suscitada, como problema, é a seguinte: é possível atribuir a um órgão, através de um TAC, atribuições não previstas em lei, a fim de possibilitar que a Polícia Militar (PM), além de exercer fiscalização, possa aplicar sanções às Torcidas Organizadas?

Assim, deve-se entender que, como um documento composição extrajudicial de conflitos, o TAC das Torcidas Organizadas de 2011, se insere como um mero ajuste de intenções entre todos os interessados na realização de eventos desportivos em território baiano. Neste sentido, serve como alicerce para tomadas de ações conjuntas, à medida que cada um dos protagonistas assumem uma cota-parte da

responsabilidade, na intenção de melhor efetivar a proteção do interesse difuso da sociedade, alcançando, assim, a prestação de um serviço de excelência, otimizando os meios e vinculando as partes celebrantes.

Este trabalho se debruça sobre o histórico do desporto futebolístico e de qual forma ele foi inserido na realidade social brasileira, fomentando o lazer e a participação dos seus espectadores como agentes importantes dentro do evento. De forma igual, observa as atribuições da polícia enquanto ente do Estado encarregado à aplicação da força para regular as relações sociais, tornando-se um dos principais instrumentos para garantir a fruição dos direitos dentro do Estado Democrático, além de analisar como este se desenvolveu dentro do cenário brasileiro e suas particularidades.

Do mesmo modo, é urgente compreender a natureza jurídica do Termo de Ajustamento de Conduta, avaliando sua posição legislativa e características necessárias para que sejam produzidos os efeitos previsto na Lei de Ação Civil Pública, analisando as partes legítimas para sua celebração. Neste mesmo sentido, é preciso entender a forma como atua o Ministério Público, enquanto parte, bem como fiscal da lei, cumprindo seu mister constitucional de protetor dos interesses da coletividade e outros deveres decorrentes de imposição legal.

Para alcançar tal fim, este trabalho utiliza-se do método hipotético-dedutivo, posto que, com base nos problemas constatados, busca investigar em qual ponto uma medida administrativa, *a priori*, não prevista em lei, pode estabelecer uma sanção, a fim de assegurar os interesses difusos. De igual modo, faz uso do modelo teórico argumentativo, aproveitando-se do lastro conceitual e doutrinário para fornecer convencimento sobre o objeto de estudo, adotando-se a linha crítico-metodológica e os tipos genéricos de investigação intitulados de jurídico-exploratório, jurídico-projetivo e prospectivo.

Com relação aos objetivos projetados, utiliza-se a pesquisa exploratória; quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa é essencialmente bibliográfica e documental. O primeiro tipo de pesquisa tem como enfoque livros, artigos científicos e legislação que versam sobre o tema em epígrafe. A pesquisa documental refere-se à análise do compromisso de ajustamento em comento, realizando dissecação cláusula a cláusula, além de apontar a necessidade prática de cada uma.

2 FUTEBOL, TORCIDAS ORGANIZADAS E A VIOLÊNCIA NA BAHIA

Com o advento do futebol como esporte popular no Brasil, os espectadores de suas partidas passaram por uma grande transformação ao longo dos anos, deixando de ser meros observadores dos espetáculos à participantes ativos do esporte, financiando e proporcionando um show à parte.

Embora o futebol tenha o período da sua criação historicamente ainda indefinido, havendo registros de realizações de partidas no Japão em 4500 a.C, foi na Inglaterra que, no ano de 1863, clubes se reuniram em uma taberna para debater as regras do jogo, criando, assim, a *The Football Association,* definindo o futebol moderno[1].

Até então, existiam várias regras para o esporte, que chegou a ser um jogo intenso, idealizado em comemoração à expulsão dos dinamarqueses que invadiram território britânico. Como descreve João Máximo o futebol foi um tradicional jogo violento que muitas vezes terminava em morte e ferimentos, no qual, uma bola confeccionada com bexiga de boi era lançada "para que dois times – 50 ou mais jogadores de cada lado – tentassem fazê-la passar pela porta da cidade defendida pelo time adversário. Ou seja, o *goal*. Para tanto, valia-se de tudo, socos, pontapés, cotoveladas, gravatas, golpes sujos[2].

No final do século XIX, por volta de 1884, o brasileiro Charles Willian Miller, após morar alguns anos na Inglaterra, retorna ao Brasil, trazendo consigo bolas de couro, equipamentos adequados para prática do futebol, bem como um livro de regras do *association football*[3]*,* ensinando as regras do esporte para a aristocracia brasileira[4].

Com fulcro nessa ideia, é possível entender que o futebol foi um esporte que cativou a elite brasileira, ao iniciar, em seus clubes sociais, a prática deste entre seus frequentadores, formando seleções compostas por seus mais habilidosos membros e iniciando as primeiras partidas ao rivalizar a seleção de um clube contra a seleção de outro, ou seja, os praticantes do futebol amador eram os jovens associados aos

---

[1] BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Desportivo**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 14-17.

[2] MAXIMO, João. Memórias do futebol brasileiro. **Revista Estudos Avançados**. v. 13, n. 37, p. 179-188. São Paulo: Dezembro 1999. p. 179.

[3] *Association Football* é como era chamado o futebol moderno, em contraposição ao *Mass Football* que era a antiga denominação dada o futebol praticado nos primórdios.

[4] MILLS, John. **Charles Miller**: O pai do futebol brasileiro. São Paulo: Panda Books, 2005.

grêmios recreativos da nata da sociedade, assim como seus primeiros “torcedores” eram oriundos da mesma classe social dos seus desportistas.

Seguindo este entendimento, Alex Oliveira indica que “não era somente o futebol que despertava o interesse dos jovens das elites, mas sim toda forma de atividade física que pudesse valorizar os ideais da burguesia, que enxergavam nisso uma forma de superioridade”[5]. Neste sentido, era muito comum a dedicação de esportes que estavam em ascensão na Europa, formando grupos de desportistas altamente selecionados e tornando o hábito da prática desportiva uma característica de notável prestígio, assim, “ser um *sportman*[6] [...] era fazer parte de um seleto grupo que cultuava os valores da aristocracia, pois somente a elite poderia dar-se ao luxo de dispor de tempo e recursos para praticar esportes nos clubes ou praças de esporte”[7]. Assim, o futebol se insere, no Brasil, como um esporte das elites, pelo fato de exigir dedicação, bem como vestuário e indumentárias específicas, tornando o esporte restrito às camadas mais nobres da sociedade brasileira.

Dentro da realidade baiana, foi fundado, no ano de 1899, na cidade do Salvador, o Club de Cricket Victoria (atual Esporte Clube Vitória - ECV), que teve em seu nome de batismo uma alusão direta ao Corredor da Vitória, bairro nobre da capital baiana, onde seus membros fundadores moravam. Há de notar que o surgimento do futebol baiano tem relação direta com as elites mandatárias à época, tanto pela composição dos seus membros, como pelo esporte que incialmente era praticado em suas sedes: o críquete[8].

Essa hegemonia elitista perdurou por toda fase conhecida como amadora do futebol baiano, até que, no ano de 1931, nasce o Esporte Clube Bahia (ECB), com fins puramente profissionais, juntando os atletas dos extintos Clube Bahiano de Tênis e da Associação Atlética da Bahia. Enquanto o Vitória era “depositário das tradições baianas e herdeiro dos valores da alta sociedade em busca de afirmação no cenário

---

[5] OLIVEIRA, Alex Fernandes de. Origem do futebol na Inglaterra e no Brasil. **Revista Brasileira de Futsal e Futebol.** v. 4, nº 13, p. 170-174. São Paulo: dezembro de 2012. p. 172.

[6] Termo pelo qual eram conhecidos os futebolistas, ou adeptos de qualquer atividade física na velha república. Ibid.

[7] Ibid., p. 172.

[8] LEANDRO, Paulo Roberto**. Negô! Baêa!:** A invenção da torcida baiana. Salvador: EDUFBA, 2015. p. 15.

nacional", o Bahia tinha "nascido apenas para competir [...] e para ganhar jogos e títulos", nas palavras de Paulo Leandro[9].

Um pouco antes da fundação do ECB, o Esporte Clube Ypiranga também teve sua parcela de pioneirismo quando na inserção de negros e outros atletas que tinham suas origens dentro das classes trabalhadoras, ainda na década de 20 do século passado, evidenciando, com isso, o contexto racista do desporto baiano à época. Sobre este ponto sensível, é possível depreender que os bem-nascidos, não conseguiram acompanhar o ritmo de jogo dos *colored*[10], sendo que "o Vitória afastou-se do campeonato em 1912, devido à extinção da Liga dos Brancos, como ficou conhecida a primeira entidade representativa dos clubes, substituída pela Liga Bahiana de Esportes Terrestres (LBDT)"[11], salienta ainda o autor que esta nova liga ficou popularmente conhecida como a *Liga dos Pretinhos*, confirmando o contraste em comparação às antiga liga. A LBDT tinha uma política mais inclusiva, permitindo maior diversidade racial e social entre os jogadores dos clubes.

Este cenário foi se modificando à medida que o esporte foi ganhando uma qualificação profissional, sendo necessária a inserção de atletas de qualquer que fosse a etnia ou a condição social, tentando evitar as recorrentes derrotas em campeonatos por aqueles clubes mais conservadores, que vinham sofrendo com a proibição de negros jogassem em seus quadros[12].

Este breve histórico sobre o surgimento e profissionalização do futebol foi destacado para proporcionar o entendimento sobre a consequente evolução dos espectadores que acompanham o esporte. Hoje, eles são amplamente conhecidos como torcedores, mas, há algum tempo, havia uma lacuna conceitual que os encaixassem dentro da dinâmica dos esportes. Foi um longo caminho desde o tempo das *assistências* até a organização das Torcidas uniformizadas.

Sobre esta evolução das torcidas, Paulo Leandro escreveu sua tese de doutorado se debruçando sobre notas esportivas publicadas entre 1932 e 2011 nos jornais de grande circulação no território baiano, destacando nelas a visão dos

---

[9] LEANDRO, Paulo Roberto**. Negô! Baêa!:** A invenção da torcida baiana. Salvador: EDUFBA, 2015. p. 19.

[10] Forma pela qual os jornais costumavam chamar os negros e os mestiços, em uma verdadeira demonstração pública de racismo. Ibid.

[11] Ibid., p. 19.

[12] MAXIMO, João. Memórias do futebol brasileiro. **Revista Estudos Avançados**. v. 13, n. 37. p. 179-188. São Paulo: Dezembro 1999.

jornalistas sobre a participação e protagonismo dos apreciadores dos eventos de futebol, tendo destacado em especial as disputas entre os times do Bahia versus Vitória (BAVI) [13].

Colaborando com esta ideia, é importante destacar que "o confronto entre os dois clubes, [...], começa no período da assistência, como os jornais chamavam o agrupamento de pessoas frequentadoras de estádio, e que, posteriormente, passou a ser denominado, com mais constância, de torcida" [14]. O autor conclui o pensamento verificando que, as torcidas de Bahia e Vitória criaram uma rivalidade tão intensa, abandonando a passividade, que, até então, era a característica marcante das *assistências* no futebol baiano.

Este excerto denota expresso que existiu uma dinâmica, não só na nomenclatura a qual se referiam aos espectadores, como também em relação ao comportamento destes frente ao espetáculo do futebol. De acordo com Tarcyanie Cajueiro, também é possível verificar que a composição destes espectadores mudou ao longo do período estudado, deixando de ser exclusividade de pessoas da elite, passando a proporcionar participação ativa das classes trabalhadoras e de baixa renda[15], tendo modulado seu interesse pelo esporte de acordo com fatores como o estádio; o mercado; a imprensa; as lideranças de torcedores; as arrecadações; as arbitragens; e os ídolos[16].

Ao tempo que as torcidas se organizam e crescem, outro fenômeno circunda com maior recorrência as praças desportivas: a violência. Um dos eventos que mais marcaram essa transição está destacado no fato das Torcidas Organizadas crescerem ao ponto do torcedor começar a se importar mais com sua integração ao grupo uniformizado do que ao time pelo qual nutre simpatia[17], sendo a realização da partida de futebol um motivo afim destes para reunir os grupos no mesmo local.

Elucidando este ponto, com maior particularidade, porém, dentro do contexto regional, contribui com esta linha Eric Luís, quando narra a gradual supressão das

---

[13] LEANDRO, Paulo Roberto. **Negô! Baêa!:** A invenção da torcida baiana. Salvador: EDUFBA, 2015.

[14] Ibid., p. 15.

[15] SANTOS, Tarcyanie Cajueiro. **Dos espetáculos de massa às Torcidas Organizadas:** Paixão, rito e magia no futebol. São Paulo: Annablume, 2004.

[16] LEANDRO, op. cit., p. 115.

[17] SANTOS, op. cit., p. 80.

“torcidas mistas”[18] no antigo Estádio Octávio Mangabeira – Fonte Nova: “Aquele espaço reservado para a torcida mista, [...], foi aos poucos desaparecendo. Antes de deixar de existir, foi palco de um grande e triste confronto, justamente entre aquelas duas torcidas que até o momento, eram exemplos de empolgação” [19].

Até o final dos anos 90, a Bahia era considerada pela grande mídia como território imune à violência[20], dado perfil comum do seu torcedor, mesmo quando no sul do Brasil estouravam os números de ocorrência envolvendo as Torcidas Organizadas, tendo como grande ponto central no cenário nacional o trágico episódio ocorrido no estado de São Paulo, no Estádio do Pacaembu, no ano de 1995[21].

No ano de 2006, ocorre o primeiro caso grave em território baiano decorrente da violência relacionada ao futebol. Os jovens identificados como Hermílio Ribeiro Júnior e Raiuga Eugênio de Souza, ambos torcedores associados à Torcida Uniformizada os Imbatíveis (T.U.I.), foram emboscados no bairro de Pernambués (Salvador) por 20 (vinte) indivíduos, trajando uniformes da Bamor, ao término da partida Vitória e Cruzeiro, realizada no dia 12 de abril no Estádio Estadual Roberto Santos (Pituaçu), sendo esfaqueados. Eugênio conseguiu fugir, salvando-se de lesões mais graves, entretanto, Hermílio restou gravemente ferido, indo a óbito depois de 10 (dez) dias de internação no Hospital Geral Roberto Santos (HGRS) [22]. O fatídico acontecimento abriu uma página funesta na história do futebol baiano.

Neste interim foram registradas mais 08 (oito) ocorrências letais, totalizando 09 (nove) casos de mortes relacionadas à violência entre Torcidas Organizadas na Bahia. Todas estas ocorrências criminosas foram patrocinadas por integrantes que trajavam

---

[18] Local na arquibancada considerado zona neutra de torcidas, podendo ser frequentado por qualquer pessoa, independente do time que torcesse, inclusive misturando no mesmo ambiente as torcidas dos times que estão disputando a partida. Era considerado um verdadeiro símbolo de tranquilidade nos estádios.

[19] CARVALHO, Eric Luís. **Fanatismo Organizado:** A rivalidade entre as duas maiores Torcidas Organizadas de futebol da Bahia. Salvador: Clube de Autores, 2010. p. 06.

[20] Ibid., p. 09-10.

[21] O episódio ficou nacionalmente conhecido como “A Batalha do Pacaembu”, quando no dia 20 de agosto de 1995, ao ser encerrada a partida final da Supercopa de Futebol Junior entre o Palmeiras e São Paulo, houve invasão ao gramado com confronto direto entre as torcidas, tendo como resultado um adolescente morto após tomar uma paulada na cabeça e outros 102 (cento e dois) torcedores feridos. SALGADO, Diego. 'Teve morte e nada mudou', diz mãe de vítima da batalha campal no Pacaembu. Disponível em: <https://esporte.uol.com.br/futebol/ultimas-noticias/2015/08/21/morreu-e-nada-mudou-diz-mae-de-vitima-da-batalha-campal-do-pacaembu.htm>. Acesso em: 19 jun. 2017.

[22] CARVALHO, Eric Luís e CARNEIRO, Raphael. Com policiamento especial, Bahia vê queda na violência entre torcidas. Disponível em: <http://globoesporte.globo.com/ba/noticia/2015/07/com-policiamento-especial-bahia-ve-queda-na-violencia-entre-torcidas.html>. Acesso em: 26 jun. 2017.

as vestes que compõem os uniformes da Torcida Organizada Bamor (T.O.B.) ou T.U.I., ambas as torcidas são as representantes mais notórias dos seus clubes no estado.

Neste contexto, convém listar os casos em epígrafe. Em 11 de fevereiro de 2007, um dia de BAVI, no Estádio Manoel Barradas (Barradão), Luiz Carlos Vítor Pereira, de 41 anos e Pedro Sales Silva, de 43 anos foram mortos em situações distintas. O primeiro, torcedor do Bahia, foi vítima de um soco, e, ao cair, chocou sua cabeça ao solo, vindo a óbito na entrada do estádio; já o segundo fora perseguido por torcedores da Bamor, sendo apedrejado no caminho para a sua residência, vindo a óbito próximo ao Macro (supermercado) localizado às margens da BR-324, na capital baiana[23]. Tudo indica que o segundo crime tenha sido praticado em desforra ao primeiro, que fora cometido ainda antes do início da partida.

No dia 06 de setembro de 2008, na oportunidade em que ia assistir à partida do Bahia contra o Grêmio Barueri, que ocorria no estado de São Paulo, em bar situado no bairro de Nazaré, Salvador, Adelmare dos Santos Júnior, de 20 anos e membro da Torcida Organizada Bamor, foi atingido com um disparo de arma de fogo no pescoço durante uma confusão promovida por pessoas uniformizadas com vestes da T.U.I., vindo a óbito no local[24].

Já, em 21 de dezembro de 2008, fora do contexto futebolístico, entretanto ateando as rivalidades nutridas pelas Torcidas Organizadas, em uma festa de aniversário no bairro da Chapada do Rio Vermelho, Salvador, três torcedores ligados à torcida *Os Imbatíveis*, dando continuidade a um entrevero já existente contra membros da Bamor que participavam do evento, efetuaram os disparos de arma de fogo que vieram atingir Wellington Rodrigues Oliveira Júnior, onde este veio a óbito no local[25].

No dia 25 de abril de 2010, Wesley Oliveira Almeida de 15 anos e torcedor do Bahia, foi vítima de um disparo de arma de fogo na cabeça, na saída de um BAVI realizado no Estádio Pituaçu, vindo a óbito no local. Testemunhas afirmam que os autores do crime estavam uniformizados com vestes da T.U.I.[26]

---

[23] CARNEIRO, Raphael. **BAVI:** Uma paixão sem limites. Salvador: Editora Plus, 2009.

[24] Ibid., p. 74.

[25] MENDES, Jean. Bamor versus Imbatíveis, rivalidade que vai além do futebol. Disponível em: <http://www.aratuonline.com.br/noticias/bamor-versus-imbativeis-rivalidade-que-vai-alem-do-futebol>. Acesso em: 26 jun. 2017.

[26] Ibid., loc. cit.

Em 17 de novembro de 2013, Mateus Costa Leôncio Dias, de 14 anos e membro da Imbatíveis, foi morto por projéteis de arma de fogo provenientes de tiros disparados por pessoas que trajavam uniformes da Bamor, sendo que a vítima foi a óbito na hora, na localidade do Largo do Tanque, Salvador. Embora nenhum dos times baianos tivessem partidas marcadas para a data da ocorrência criminosa, este acontecimento evidenciou mais uma tragédia decorrente da rivalidade violenta nutrida pelas duas torcidas em comento[27].

Em 25 de abril de 2014, Lucas dos Santos Lima, 35 anos, que popularmente era conhecido pela alcunha de “Chapolin”, torcedor do Vitória e puxador de torcida da T.U.I., foi assassinado em uma loja da sua propriedade no bairro dos Barris, Salvador, quando 03 (três) indivíduos, membros associados à T.O.B., efetuaram disparos de arma de fogo contra a vítima que veio a óbito no local. Segundo as informações fornecidas pelos próprios autores do crime, o fato motivador se esteirou na vingança de caso acontecido dias antes, no bairro de Brotas, quando torcedores da Bamor foram vítimas de facadas quando deslocavam para assistir o BAVI decisivo do campeonato baiano do referido ano[28].

Em 09 de abril de 2017, Carlos Henrique de Deus, 17 anos e torcedor do Bahia, foi assassinado com um disparo de arma de fogo efetuado por indivíduos identificados como membros da T.U.I., nas proximidades do Dique do Tororó, Salvador. O fato ocorreu após o primeiro BAVI do ano de 2017, no qual os organizadores do evento decidiram ressurgir a já extinta área da *torcida mista*, unindo, nas mesmas arquibancadas, um percentual de torcedores tanto do Vitória quanto do Bahia, num jogo que foi intitulador como “BAVI da Paz”.

Apesar do expressivo número de ocorrências dentro do estádio[29], não houve registro de qualquer fato delituoso consumado que envolvesse agressão física grave às pessoas, todavia, ao final do evento, foi registrado o mais recente caso de

---

[27] GLOBO, Extra. Organizada do Bahia causa morte de torcedor de 14 anos do Vitória. Disponível em: <https://extra.globo.com/esporte/organizada-do-bahia-causa-morte-de-torcedor-de-14-anos-do-vitoria-10802877.html>. Acesso em: 26 jun. 2017.

[28] MENDES, Jean. Bamor versus Imbatíveis, rivalidade que vai além do futebol. Disponível em: <http://www.aratuonline.com.br/noticias/bamor-versus-imbativeis-rivalidade-que-vai-alem-do-futebol>. Acesso em: 26 jun. 2017.

[29] 29 pessoas foram conduzidas à Delegacia localizada na área interna da Arena Fonte Nova, segundo relatório de serviço confeccionado junto à Coordenação de Planejamento Operacional (CPO) do Batalhão Especializado em Policiamento de Eventos (BEPE).

homicídio relacionado diretamente à ação das Torcidas Organizadas na Bahia, tirando o brilho desta tentativa de reunir torcidas diferentes no mesmo espaço, em harmonia.

Após detida análise da malévola contribuição que as Torcidas Organizadas proporcionaram à história do futebol baiano, é importante analisar a forma com que o mundo jurídico encara este fenômeno coletivo e como trata suas responsabilidades pelos seus atos praticados ante a possibilidade de ser considerada sujeito de direito e deveres.

2.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

O torcedor evoluiu a ponto de criar entidades representativas dos seus interesses junto ao futebol, ligados, assim, psicologicamente por um entusiasmo coletivo[30] com a agremiação desportiva do coração. Estas entidades viveram num limbo jurídico, não constituindo alvo sujeito a direito e deveres sob ótica legal. Há registro, na imprensa baiana, desde o ano 1954, da existência de uma Torcida Uniformizada[31], qual seria embrião do que hoje costuma-se chamar de Torcida Organizada.

Entretanto, com a crescente violência constatada nos estádios brasileiros[32], não raras as vezes, ligada a estas T.O., houve a necessidade de modernização da Lei 10.671/2003, fomentando a disciplina legal destas torcidas pela pelo advento da Lei 12.299/2010, que passa a considerar a Torcida Organizada uma pessoa jurídica de direito privado, ou existente de fato, que se organiza para o fim de torcer e apoiar entidade de prática esportiva de qualquer natureza ou modalidade[33].

Nesta linha, percebe-se que a inovação trazida pela lei em 2010 vem no sentido de reconhecer que os objetivos das T.O. não mais comportam ou se resumem nas

---

[30] É o entusiasmo que leva o torcedor à busca constante da sensação de delírio, fundamental para construção de um novo perfil da torcida. LEANDRO, Paulo Roberto. **Negô! Baêa!:** A invenção da torcida baiana. Salvador: EDUFBA, 2015.

[31] Ibid., p. 85.

[32] SILVA, Joseane Suzart Lopes da. **Direito dos Torcedores**: a proteção jurídica dos torcedores no Brasil – Eventos esportivos com dignidade, informação e segurança. Curitiba: Juruá, 2017.

[33] Art. 2º-A, inserido no EDT pela lei 12.299/2010.

possibilidades cabíveis ao torcedor isolado[34], necessitando assim uma nova roupagem jurídica para contemplar toda sua complexidade.

Corroborando com este entendimento, tem-se a literatura de Ernani Carlaxo que, ao tentar dar uma definição à pessoa jurídica (P.J.), indica que "os objetivos sociais transcendem as forças do homem e da sua limitada duração de vida, impondo a existência de entidades, que constituem pela agregação de vontades particulares, [...], mas só podem ser atingidas ao impulso do esforço comum" [35]. Ademais, reforça o desejo do mundo jurídico em dar maior atenção a estas vontades, criando viabilidade legal, pois, "constatando a presença de tais entes sociais, o direito ratifica a sua existência, e reconhece a legitimidade das suas funções específica, abrindo-lhes, no campo das normas objetivas" [36].

Neste diapasão, com as palavras de Clóvis Beviláqua, a Pessoa Jurídica "é uma realidade social, uma formação orgânica investida de direitos pela ordem jurídica, a fim de realizar certos fins humanos"[37]. Além disso, nota-se que a existência das Pessoas Jurídicas tem, como fito, a possibilidade de dotar as vontades coletivas de um escopo formalmente jurídico, proporcionando que estas produzam ações decorrentes da sua existência, passando, então, a discipliná-las, "para que possam participar da vida jurídica como sujeitos de direitos, a exemplo das pessoas naturais, dotando-as, para esse fim, de personalidade própria" [38].

Embora existam os *negativistas* no rol das teorias que explicam a natureza jurídica da pessoa jurídica, que são aqueles que negam a existência desta[39], trilhar-se-á a inteligência dos *afirmativistas*, os quais definem didaticamente a existência da Pessoa Jurídica, assim traçando os contornos que formam as Torcidas Organizadas na atualidade.

---

[34] "Art. 2º Torcedor é toda pessoa que aprecie, apóie ou se associe a qualquer entidade de prática desportiva do País e acompanhe a prática de determinada modalidade esportiva". Estatuto do Torcedor.

[35] CARLAXO, Ernani Guarita. **As pessoas jurídicas em suas origens romanas**. Curitiba: Editora Guaíra, 1943. p. 09.

[36] Ibid., loc. cit.

[37] BEVILÁQUA, Clóvis. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1921, 1 v. p. 201.

[38] GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 217, 1 v.

[39] A construção negativista indica que "os verdadeiros sujeitos do direito não são as pessoas jurídicas, e sim os indivíduos, que as compõem; elas são apenas a forma especial mediante a qual estes manifestam suas relações jurídicas com o mundo exterior". BEVILÁQUA, Clóvis. **Teoria Geral do Direito Civil**. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1975. p. 117.

Validando esta linha de raciocínio, os afirmativistas vão no sentido de conferir existência à personalidade das Pessoas Jurídicas, cunhando a imagem de que estas não se vinculam diretamente aos sujeitos que as compõem, existindo juridicamente de forma autônoma. O nascimento desta corrente se dá com a doutrina alemã, definindo que a existência da pessoa jurídica se compara à complexidade da pessoa natural[40].

Para Carlos Roberto Gonçalves, os afirmativistas transitam entre duas grandes vertentes: a que se apoia em uma teoria da ficção e a que pavimenta uma teoria da realidade[41]. Enquanto as teorias *ficcionistas* afirmam que as pessoas jurídicas não passam de uma mera *ficção legal*, ou seja, uma criação artificial da lei, pois, somente as pessoas naturais têm condições de ocupar a posição de sujeito de direito nas relações jurídicas, os *realistas* pensam justamente o contrário, atribuindo às pessoas jurídicas uma realidade viva, tendo estas existências próprias tal como as pessoas naturais[42].

Ante as teorias acima expostas, cabe ressaltar que, na intelecção de Clóvis Beviláqua, não é cabível a aceitação das teorias ficcionistas, uma vez que estas não explicam a existência do Estado: "como supor que o Estado é uma simples ficção? E, se a lei é que erige essa ficção em pessoa, sendo a lei a expressão da soberania do Estado segue-se que a lei é a emanação, a consequência de uma ficção"[43], e, doutra banda, na leitura do artigo 45 do Código Civil Brasileiro[44], vê-se que o legislador pátrio agasalhou por completo uma das teorias realistas, que doutrinariamente é conhecida como Teoria da realidade técnica, onde a personalidade jurídica é considerada um atributo dado pelo Estado, através do poder legiferante, aos entes que merecem a qualidade de pessoa jurídica, tornando-se com isso uma realidade jurídica[45].

Realizado esse apanhado doutrinário sobre o entendimento civil sobre a Pessoa Jurídica, passar-se-á adiante a examinar a especificidade da legislação que trata a questão fulcral das Torcidas Organizadas sob este viés civilista.

---

[40] AMARAL, Francisco. **Introdução ao Direito Civil**. 8. ed. São Paulo: Renovar, 2014.

[41] GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 1 v.

[42] Ibid., p. 220-222. No mesmo sentido, DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro** – Teoria geral do Direito Civil. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 271

[43] BEVILÁQUA, Clóvis. **Teoria Geral do Direito Civil**. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1975. p. 116.

[44] BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil Brasileiro).

[45] GAGLIANO, Pablo Stolze e PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil** – Parte Geral. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

2.2 DISCIPLINA PELO ESTATUTO DO TORCEDOR

A fim de melhor ilustrar o quanto já explicitado no parágrafo supra, o EDT, faz questão de diferenciar a figura do simples torcedor para as Torcidas Organizadas. Nos parágrafos, adiante registrados, será possível entender a diferença entre ambos e o correspondente tratamento jurídico destinados a eles.

Encarando a dinâmica construída doutrinariamente, pode-se mencionar a contribuição de Ricardo Cabezón ao definir que "torcedor é todo aquele que tem simpatia por um clube específico; aquele que se desloca ao estádio para assistir uma partida, ou mesmo aquele que, estando em casa em dia de jogo, torce ao ouvir a narração do evento pelo rádio" [46], salienta o autor que este torcedor não perde suas características essenciais de destinatário dos direitos em tutela, ainda quando acompanhe as partidas transmitidas pela TV ou por canais de serviço *streaming*[47] via internet[48].

Verificando a questão levantada, dentro da ótica legal, o torcedor é a pessoa individualizável, que "aprecie, apoie ou se associe a qualquer entidade de prática desportiva [...] e acompanhe a prática de determinada modalidade esportiva"[49]. Neste sentido, inexige a presença física deste nos estádios onde são realizadas as partidas, podendo ser considerado torcedor aquele que acompanhe a prática desportiva pela TV, jornais ou até pela internet, sem a necessidade de aquisição de ingressos[50].

Acompanhando esta linha intelectiva, é importante observar que esta dilatação conceitual proporciona o entendimento sobre a posição jurídica do torcedor ante a nossa legislação pátria. Embora o Estatuto do Torcedor não tenha feito esta referência direta, é possível compreender que pretende regular a relação de consumo existente entre o torcedor e a entidade organizadora da competição, complementando o quanto explicitado no Código de Defesa do Consumidor (CDC)[51]. O EDT tem por fim precípuo

---

[46] CABEZÓN, Ricardo de Moraes. **Manual de Direito do Torcedor**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 34-35.

[47] *Streaming* é uma forma de transmissão instantânea de dados de áudio e vídeo através de redes. Por meio deste serviço é possível assistir a filmes ou escutar música sem a necessidade de fazer download, o que torna mais rápido o acesso ao conteúdo online.

[48] CABEZÓN, op. cit.

[49] Artigo 2º. Estatuto do Torcedor.

[50] GOMES, Luiz Flávio. et al. **Estatuto do Torcedor comentado**. São Paulo: RT, 2011.

[51] BRASIL. **Lei n. 9.078,** de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

zelar para que os campeonatos transcorram com a transparência necessária, possibilitando auditorias e a fiscalização dos regulamentos da competição; cuidar da segurança do torcedor partícipe, além tratar a forma como os ingressos são disponibilizados ao seu público, meios de transporte, acesso ao local da partida, alimentação e higiene nos estádios; relação com a arbitragem e como os clubes se envolvem diretamente na realização do evento; relação dos torcedores com a justiça desportiva; e, por último, especifica as penalidades previstas a fim de manter o fiel cumprimento dos seus propósitos[52].

Robustecendo este entendimento, é salutar averiguar que o CDC estabelece como consumidor aquela pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final[53]; também existe a Lei Pelé, editada no ano de 1998, que, de igual modo, prevê a proteção do torcedor ao afirmar que o pagante, por qualquer meio, de espetáculo ou evento desportivo, equipara-se, para todos os efeitos legais, ao consumidor[54], encerrando qualquer querela interpretativa que pudesse decorrer da leitura do artigo 2º da legislação protetiva do consumidor.

Discorrendo ainda sobre o mesmo ponto, é interessante acrescentar que o EDT cria explicitamente uma relação de responsabilidade solidária entre a entidade responsável pela organização da competição e a entidade de prática desportiva detentora do mando de campo, equiparando estas à figura do fornecedor e dando-lhes o mesmo tratamento previsto pelo CDC[55].

Estreitando esta discussão, é importante atentar que ao tratar o torcedor como consumidor de fato, mesmo que este não tenha acesso presencial ao estádio ou sequer adquira, mediante pagamento, um ingresso para assistir um evento desportivo, possibilita atribuir responsabilidades àqueles que diretamente lucram com o interesse demonstrado por estas pessoas que acompanham os eventos desportivos, pois, é este interesse que gera receitas financeiras para aqueles que organizam os eventos. Corrobora com isto Gomes et al., ao frisar que “esse torcedor faz subir os índices de audiência de determinada emissora e, com base nesta audiência, o canal de TV vende

---

[52] RODRIGUES, Décio Luiz José. **Direitos do torcedor e temas polêmicos do futebol**. São Paulo: Editora Rideel, 2003.

[53] Artigo 2º. Código de Defesa do Consumidor.

[54] Artigo 42, §3ª. **Lei n. 9.615**, de 24 de março de 1998 (Lei Pelé).

[55] Artigo 3º. Estatuto do Torcedor.

seus espaços comerciais”[56]. Assim, mesmo não estando fisicamente presente no local da partida, existem índices que aferem a atratividade dos expectadores, movimentando um grande mercado econômico ao redor do mundo do futebol, e, deste modo, formando uma cadeia rentável para todos os segmentos envolvidos.

Exaurida a conceituação do torcedor isolado, se faz necessária a análise do tratamento dado às Torcidas Organizadas pela legislação especial. Para esta tarefa, é sensível a verificar a atenção demandada pela “emenda” feita ao Estatuto do Torcedor no ano de 2010[57], no tocante às Torcidas Organizadas. Sedimentando todo entendimento a respeito da categorização jurídica das pessoas jurídicas e sua natureza no ordenamento pátrio, e seguindo este mesmo condão, a nova legislação vem regular a atividade destas no parágrafo único do Artigo 2-A.

Embora a legislação comece a fazer tal exigência a partir de 2010, as Torcidas Organizadas já se consolidavam em um modelo burocrático, do ponto de vista formal, desde a década de 80, a exemplo da Gaviões da Fiel (Corinthians), Torcida Jovem (Santos), Camisa 12 (Corinthians), Torcida Tricolor Independente (São Paulo), Leões da Fabulosa (Portuguesa) e Mancha Verde (Palmeiras) [58]. Todas elas se organizavam administrativamente, com diretorias e organograma gerencial próprios, além de movimentar dinheiro através de arrecadação mensal de membros associados e venda de produtos personalizados, entretanto não há informações disponíveis sobre o registro oficial destas, em conformidade com a hodierna legislação.

Neste condão, o EDT deixa em aberto a forma como as Torcidas Organizadas devem proceder para que tenham suas existências consideradas perante o ordenamento pátrio, informando apenas que, para este fim, devem se desenvolver sob a forma de pessoa jurídica de direito privado[59], sendo assim, é importante avalizar o entendimento de Joseane Suzart a respeito do assunto, que diz que a Torcida Organizada poderá ser concebida como “associação, fundação ou sociedade civil

---

[56] GOMES, Luiz Flávio. et al. **Estatuto do Torcedor comentado**. São Paulo: RT, 2011. p. 17.

[57] BRASIL. **Lei n. 12.299**, de 27 de julho de 2010.

[58] SANTOS, Tarcyanie Cajueiro. **Dos espetáculos de massa às Torcidas Organizadas:** Paixão, rito e magia no futebol. São Paulo: Annablume, 2004.

[59] Artigo 2-A. Estatuto do Torcedor.

constituída de acordo com as normas vigentes, como também o ente fático que não tenha registro nos órgãos públicos competentes”[60].

Com escopo neste entendimento, o MPBA ao celebrar o “TAC da Torcida Organizada”, objeto deste estudo e que terá espaço dedicado adiante, determinou, no parágrafo primeiro, da cláusula primeira, a obrigatoriedade das Torcidas Organizadas da Bahia regulamentarem seus atos constitutivos na modalidade de *associação*. Tal formalidade encontra esteio na ideia de que as associações são constituídas de pessoas que se organizam para fins não econômicos[61]. Ainda que estas associações realizem negócios, intencionando formar patrimônio próprio para com ele manter as suas atividades em funcionamento, estas atividades econômicas não podem desvirtuar da sua natureza não lucrativa, para isso, este patrimônio não pode ser utilizado para proporcionar ganhos aos associados e nem sejam as únicas atividades delas[62].

É imprescindível entender as diferenças, especificadas por Orlando Gomes, pedindo-se prudência para que não se faça confusão entre as *associações* e as *sociedades* e/ou as *fundações*. Existem diferenças sutis, visto que as *sociedades* sempre vão ter o fim econômico ou lucrativo da sua atividade e as *fundações* são um conjunto de bens com destinação específica a uma atividade, diferenciando-se, assim, das *associações,* que nascem do encontro de vontade das pessoas, assim como as *sociedades*, mas com fins não econômicos[63]. Ante os motivos expostos, é possível entender que a opção eleita pelo MPBA, para regular os atos constitutivos das Torcidas Organizadas na Bahia, é a mais ajustada, de acordo com análise da legislação cível brasileira.

A fim de efetivar a existência das Pessoas Jurídicas de direito privado, a legislação civil cria uma série de exigências para o seu registro formal. Nesta esteira, o artigo 46 do código civil indica que o registro deverá declarar a denominação por qual será legalmente reconhecida, suas finalidades, local onde será sua sede, por quanto tempo deverá durar sua união e a manutenção do seu fundo social; a qualificação pessoal dos seus fundadores, bem como de todos os membros da sua

---

[60] SILVA, Joseane Suzart Lopes da. **Direito dos Torcedores**: a proteção jurídica dos torcedores no Brasil – Eventos esportivos com dignidade, informação e segurança. Curitiba: Juruá, 2017. p. 185 - 186.

[61] Artigo 53. Código Civil Brasileiro.

[62] GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 1 v.

[63] GOMES, Orlando. **Introdução ao Direito Civil**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1957. 1 v.

diretoria; a forma como ela deverá ser representada judicial e extrajudicialmente; as maneiras como seu ato constitutivo poderá ser reformado; se haverá responsabilidade subsidiária, por seus membros, decorrente das obrigações sociais; e as condições em que a associação será extinta e a destinação do patrimônio nestes casos[64].

Da análise das condições exigidas para o registro, é possível depreender que elas são o mínimo exigido para individualização, objetivos, localização, seus fundadores e representantes legais, organização administrativa, atribuições das responsabilidades pelos atos assumidos e a sua forma de extinção. Estas questões são triviais para que esta Pessoa Jurídica tenha credibilidade na realização dos seus atos civis.

Para além destas exigências já especificadas, as associações ainda precisam elaborar um estatuto detalhando critérios para admissão e exclusão dos associados, os direitos e deveres destes; as fontes que as sustentem economicamente; o funcionamento dos órgãos deliberativos; as condições para reforma do próprio estatuto e a gestão administrativa com sua respectiva aprovação das contas[65]. Assim sendo, é preciso combinar os mandamentos civis que tratam do registro dos atos necessários para a constituição das Pessoas Jurídicas, aliado às observações específicas que devem obedecer às associações, sendo uns complementares aos outros.

De igual modo, estas são as exigências para atribuir forma legal às T.O., inclusive, o Ministério Público da Bahia fixou um prazo de 120 (cento e vinte) dias para que as torcidas, existentes, à época, da assinatura do TAC de 2011, assim procedessem com seus atos. Dispensando do registro apenas as Torcidas Organizadas que contassem com menos de 200 (duzentos) torcedores; entretanto, estas deveriam elaborar seus respectivos estatutos sociais, os quais serviriam como ato formal de constituição, devendo encaminhá-los à Federação Baiana de Futebol, à Polícia Militar, à Polícia Civil, e ao Ministério Público do Estado da Bahia[66].

É digno acrescentar sobre este entendimento de que o não registro das T.O. não as isentam de responsabilidade. Reforça esta tese Gomes et al., ao indicar que “mesmo as associações de fato, desprovidas de qualquer formalidade, desde que

---

[64] Artigo 46. Código Civil Brasileiro.

[65] Artigo 54. Código Civil Brasileiro.

[66] Cláusula primeira, parágrafo segundo. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

reunidas com o objetivo de determinada agremiação, caracteriza-se como 'Torcidas Organizadas'"[67]. Embora exista a pretensão legislativa de regular todas as T.O. que rodeiam o universo do desporto brasileiro, seria um erro não as reconhecer, ainda que não cumpridas as etapas legais, sob o risco de possibilitar a irresponsabilidade dos múltiplos grupos ainda existentes, dificultando punição de desordeiros que atuam infiltrado neles[68].

2.2.1 Deveres dos torcedores e das Torcidas Organizadas

Aprimorando as regras estipuladas na legislação civil, o Estatuto do Torcedor, em caráter complementar, busca agregar maiores exigências para os torcedores e Torcidas Organizadas diante da realização dos eventos desportivos. Tais medidas visam proporcionar condições mais seguras para todos os participantes do evento[69], bem como criar mecanismos que facilitem a responsabilização dos danos oriundos de atos ilícitos praticados pelas pessoas que estejam relacionadas a estes.

Seguindo esta linha, o EDT enumerou uma série de condições para acesso e permanência do torcedor em recintos esportivos, tais quais não portar objetos, bebidas ou substâncias proibidas ou suscetíveis de gerar ou possibilitar a prática de atos de violência, entre outros[70]; todavia, é interessante considerar que o maior ganho preventivo trazido pela lei em comento é a exigência de que todos aqueles que queiram ter acesso ao local do evento consintam pela revista pessoal, sendo lícito todo acesso que seja negado àqueles que recusarem à revista pelo agente responsável pela segurança[71].

Clareando a importância desta condição, tem-se o entendimento que a revista prevista no Estatuto do Torcedor seja similar àquela referida na lei processual penal como *busca pessoal,* que consiste como uma medida instrumental utilizada como meio de prova, visando encontrar coisas e incide diretamente sobre o corpo do agente[72]. Contudo, o Código de Processo Penal autoriza a realização desta busca,

---

[67] GOMES, Luiz Flávio. et al. **Estatuto do Torcedor comentado**. São Paulo: RT, 2011. p. 20.

[68] SILVA, Joseane Suzart Lopes da. **Direito dos Torcedores**: a proteção jurídica dos torcedores no Brasil – Eventos esportivos com dignidade, informação e segurança. Curitiba: Juruá, 2017.

[69] Artigo 13. Estatuto do Torcedor.

[70] Artigo 13-A. Estatuto do Torcedor.

[71] Artigo 13-A, III. Estatuto do Torcedor.

[72] LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

quando não existir um prévio mandado judicial, somente na verificação de uma *fundada suspeita* de que a pessoa oculte consigo a posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito[73]. E, justamente neste ponto, a revista pessoal, prevista no EDT, vai trilhando motivação diferente, pois nesta ela será feita, não baseada na *fundada suspeita*, mas com o consentimento da pessoa interessada, sob pena de não poder adentrar ao recinto, mesmo estando de posse de ingresso válido.

Além de infligir deveres aos apreciadores dos eventos futebolísticos, o Estatuto em análise também trata de atribuir algumas obrigações às Torcidas Organizadas. O primeiro ponto a ser abordado nesta relação é o dever de identificar seus associados. Da leitura do parágrafo único do artigo 2-A[74], é possível entender que "o objetivo do legislador foi, a partir da individualização, permitir a identificação do torcedor que eventualmente venha a promover algum ato atentatório ao bom andamento do espetáculo esportivo"[75], fortalecendo os bancos de dados disponíveis, bem como acompanhando as condutas das torcidas participantes, tornando mais fácil a aplicação das punições cabíveis em cada caso[76].

Tecendo comentários sobre estas exigências, Joseane Suzart verifica que existe uma série de questões que restaram pendentes de regulação. Observa que a lei cria uma série de exigências, no sentido de verificar a atualização dos dados em caso destes serem modificados, "competindo às torcidas um cuidado frequente com o monitoramento destes e o repasse para as entidades competentes. Contudo, não houve a periodicidade, cabendo regulamentação para tratar deste assunto"[77].

Consolidando este entendimento, e suprimindo ausências legais, o Ministério Público baiano, ao pactuar o TAC da Torcida Organizada, criou a exigência de manter esse banco de dados atualizado, devendo remetê-lo, semestralmente, às Federação Baiana de Futebol, à Polícia Militar, à Polícia Civil e ao Ministério Público, acrescendo

---

[73] Artigo 244. Código de Processo Penal.

[74] "Art. 2o-A. [...] Parágrafo único. A Torcida Organizada deverá manter cadastro atualizado de seus associados ou membros, o qual deverá conter, pelo menos, as seguintes informações: I - nome completo; II - fotografia; III - filiação; IV - número do registro civil; V - número do CPF; VI - data de nascimento; VII - estado civil; VIII - profissão; IX - endereço completo; e X – escolaridade". Estatuto do Torcedor.

[75] GOMES, Luiz Flávio. et al. **Estatuto do Torcedor comentado**. São Paulo: RT, 2011. p. 20.

[76] SILVA, Joseane Suzart Lopes da. **Direito dos Torcedores**: a proteção jurídica dos torcedores no Brasil –Eventos esportivos com dignidade, informação e segurança. Curitiba: Juruá, 2017.

[77] Ibid., p. 191.

as inclusões e alterações efetuadas no período[78], resolvendo, com este, as questões lacunosas suscitadas acima e possibilitando plena aplicação dos objetivos pretendidos pela lei especial.

Verificando estas características, entende-se que é possível que esse processo de identificação dos torcedores estabeleça caracteres além dos fixados no EDT[79]. Em conformidade com este entendimento, o TAC de 2011 exigiu que as T.O. expedissem carteira de identificação de seus membros, e que estas deverão ser documento de porte obrigatório e único meio eficaz para identificação do torcedor que pretenda adentrar aos estádios com vestes próprias das torcidas a qual sejam associados[80].

É válido reforçar a importância desta exigência, pois vem no sentido de constatar o vínculo dos torcedores que estejam trajando uniformes das Organizadas e a responsabilização destas por atos praticados por aqueles, como será tratado em momento adiante. Se fosse dado o direito de qualquer pessoa adentrar aos estádios portando elementos identificadores de torcidas mesmo não sendo associados, estariam as Torcidas Organizadas sujeitas a responder por atos de pessoas que não possuam vínculos diretos a ela.

Para além das questões exigidas em lei, e observando quesitos de ordens práticas, o MPBA, dentro das suas atribuições, determinou uma série de outras exigências, a fim de aperfeiçoar as questões de segurança dos torcedores e permitindo ações preventivas no sentido de desestimular qualquer ação coletiva que enseje em atos hostis e violentos, tal como o dever de informar à Polícia Militar, Polícia Civil e Ministério Público qualquer evento patrocinado pela T.O. com antecedência mínima de 96 (noventa e seis) horas[81]. Ademais, restou previsto não realizar manifestações públicas que envolvam seus integrantes defronte imóveis residenciais sem autorização dos órgãos competentes[82]; bem como não concentrar torcedores em suas sedes nos dias de eventos esportivos, podendo seus membros se reunirem apenas em locais autorizados pela PMBA. Outrossim, enviar, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, para apreciação e autorização da PMBA, a lista

---

[78] Cláusula terceira. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

[79] SILVA, Joseane Suzart Lopes da. **Direito dos Torcedores**: a proteção jurídica dos torcedores no Brasil – Eventos esportivos com dignidade, informação e segurança. Curitiba: Juruá, 2017.

[80] Cláusula segunda, parágrafos primeiro e segundo. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

[81] Cláusula sexta. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

[82] Cláusula sexta, parágrafo primeiro. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

de materiais que pretendam levar ao estádio e que se sejam considerados com eventual potencial lesivo à integridade física de outrem, a exemplo de mastros, bandeiras, instrumentos musicais e etc[83].

Imperativo fazer esta análise exauriente, possibilitando o entendimento das responsabilidades que as Torcidas Organizadas têm no gozo das suas funções, bem como de seus membros associados, conforme os mandamentos legais.

2.2.2 Responsabilidade Civil das Torcidas Organizadas

Seguindo a linha construída até então, é salutar a apresentação da responsabilidade dos atos praticados pelas torcidas organizada nos estádios brasileiros. A legislação pátria estrutura um viés de atribuição de responsabilidade bastante interessante ao se analisar em conjunto com os instrumentos normativos mencionados até então. Neste sentido, tem-se a ideia constante que "toda manifestação da atividade humana traz em si o problema da responsabilidade"[84], sendo assim, ao examinar o que esta representa para o direito, alcança-se o conceito de que "nada mais é uma obrigação derivada – um dever jurídico sucessivo – de assumir as consequências jurídicas de um fato, consequências essas que podem variar (reparação dos danos e/ou punição pessoal do agente lesionante) de acordo com os interesses do lesado"[85].

Sobre o excerto, torna-se imperativo apresentar uma primeira observação sobre divergência de dois pontos intrincados neste processo interno de construção do tema em estudo, que é a diferenciação entre a *responsabilidade* e a *obrigação*. Evidenciando, é preciso ter nítido que a obrigação "é o vínculo jurídico que confere ao credor o direito de exigir do devedor o cumprimento de determinada prestação"[86], enquanto a responsabilidade é "consequência jurídica patrimonial do descumprimento da relação obrigacional"[87], podendo uma existir sem a outra, *v.g.*, as dívidas de jogo,

---

[83] Cláusula oitava e seu parágrafo primeiro. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

[84] DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 01.

[85] GAGLIANO, Pablo Stolze e PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de Direito Civil:** Responsabilidade Civil. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 45.

[86] GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro:** Responsabilidade Civil. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 20.

[87] Ibid., p. 21.

onde o devedor não pode ser condenado a cumprir a prestação, embora continue devedor[88].

Fazer esta distinção é importante para o assunto em exame, pois nem toda responsabilidade advém de uma ação direta e pessoal da pessoa que gera o dano. Nesta esteira, a responsabilidade civil pode ser destrinchada em três elementos básicos, a saber: a conduta (por ação ou omissão), a existência de um dano (material ou moral) e o nexo causal (entre a conduta e o dano); todavia, é possível verificar que existe uma parcela de responsabilização que advém de fatos ocorridos sem a constatação da culpa.

Lastreando o quanto afirmado, Caio Mário da Silva Pereira assevera que "dentro da teoria clássica da culpa, a vítima tem que demonstrar a existência dos elementos fundamentais de sua pretensão, sobressaindo o comportamento culposo do demandado" [89]. Contudo, é possível que, em alguns casos, seja tarefa impossível a de verificar a culpa do agente causador do dano. Para solucionar este problema, foram cunhadas algumas teorias que justificam a necessidade de uma responsabilidade sem obrigação de comprovar a culpa, sendo esta denominada de responsabilidade civil objetiva[90].

Validando a existência deste tipo de responsabilidade, é preciso dar destaque à teoria do risco criado e a sua relação direta para o objeto de estudo. Esta teoria reforça a ideia que, se alguém põe em funcionamento qualquer atividade, responde pelos eventos danosos que essa atividade gera para os indivíduos, independentemente de determinar se em cada caso isolado, o dano é devido à imprudência, a um erro de conduta[91]. Nada mais justo que aquele que gere uma conduta potencialmente danosa, assuma os riscos decorrentes dela.

Há de observar que a responsabilidade civil objetiva só pode ser fruto de criação através da lei ou um ajuntamento jurisprudencial significativo sobre o fato concreto. Sobre o exposto, é forçado entender que, para Caio Mário, a adoção da responsabilização objetiva tem por mero fim de inverter o ônus probatório da conduta, "presumindo o comportamento culposo do causador do dano, cabendo-lhe demonstrar

---

[88] GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro:** Responsabilidade Civil. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 21.

[89] PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 265.

[90] GOMES, Orlando. **Responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

[91] PEREIRA, op. cit., p. 266.

a ausência de culpa, para se eximir do dever de indenizar" [92]. Complementando o quanto afirmado, não é necessária apenas a demonstração da ausência de culpa, mas a comprovação da ocorrência de fato totalmente alheio à vontade do causador, tal qual o *caso fortuito* e a *força maior* que afastam o nexo causal, bem como a *culpa exclusiva da vítima*, substituindo o ato volitivo do suposto causador pelo ato daquele que supostamente sofreu prejuízo com o dano que causou a si próprio.

Sobre o tema, é mister ressaltar que a responsabilidade objetiva somente pode ser aplicada quando existir lei que indique expressamente sobre esta e, na ausência dela, a responsabilidade pelo dano deverá ser encarada sempre como subjetiva[93]. Como é cediço, a regra geral do direito brasileiro se assenta na inquestionável lógica da responsabilização subjetiva dos atos, devendo a culpa ser comprovada por aquele que alegar ter sofrido o dano.

Neste diapasão, o Estatuto do Torcedor estatui que "a Torcida Organizada responde civilmente, de forma objetiva e solidária, pelos danos causados por qualquer dos seus associados ou membros no local do evento esportivo, em suas imediações ou no trajeto de ida e volta para o evento"[94]. (grifo nosso). Dito isto, é possível extrair a inteligência de que a lei, com técnica e propriedade, possibilitou que os interessados pudessem se unir em Torcidas Organizadas, formalizando seus atos constitutivos em pessoa jurídica de direito privado, então, como retribuição, nada mais justo atribuir a estes entes a responsabilidade para arquem as consequências advindas dos atos ilícitos realizados por seus associados.

É fato notório que a violência decorrente destas T.O. está em franca ascensão; neste condão, seria de irresponsabilidade sem tamanho possibilitar que associações cresçam tendo como única medida possível para frear o ímpeto de pessoas seja apenas a atribuição pessoal como se todos fossem torcedores isolados.

Ora, se estas torcidas têm capacidade administrativa autônoma[95], suas regras estatutárias que estabelecem critérios para que as pessoas possam fazer parte deste grupo[96], e mecanismos internos que possibilitam manter a disciplina e aplicação de

---

[92] PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 266.

[93] VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil:** Responsabilidade Civil. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 20.

[94] Artigo 39B. Estatuto do Torcedor.

[95] Artigo 5º, incisos XVII, XVII e XXI. Constituição Federal Brasileira de 1988.

[96] Cláusula primeira, Parágrafo terceiro, alínea "b". **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

punições[97], não resta outra alternativa senão a da responsabilização da Pessoa Jurídica pelos atos cometidos por seus membros associados. A responsabilidade aqui examinada decorre não somente de atribuição objetiva prevista em lei, mas também de encargo administrativo que forma a culpa concreta pela omissão de vigilância daqueles que estão, por lei, sob sua autoridade[98].

Sobre esta responsabilização, abre divergência Gomes et al., ao indicar que, incluir a responsabilidade das Torcidas Organizadas, mesmo no trajeto para o evento, é de rigor exagerado, visto que é possível faltar o fator presencial das lideranças em diversos momentos em que ações proibidas possam ser cometidas pelos seus membros[99]. Ainda que se reconheça que seus líderes tenham uma ascendência notória sobre seus componentes, estes só conseguem exercer esta influência inibidora "no local do evento e seus arredores, enquanto se tem, inclusive, um contato visual entre liderança e comandados [...]. Estender essa obrigação para além desses limites parece demasiado"[100].

Em contrário do que se acabou de expor, não se pode mitigar a importância da ferramenta jurídica criada pela legislação especial, vez que não exclui a responsabilidade individual da pessoa, mas criou liames mais complexos e protetivos para o estabelecimento da ordem, elegendo as Torcidas Organizadas como responsáveis solidariamente pela atividade dos seus membros. E, ainda, os institutos civis permitem que estas tenham direito ao *quantum* desembolsado para restaurar os danos cometidos, mediante ação regressiva contra o causador do dano[101].

Reforçando a imprescindibilidade deste instituto, tem-se uma garantia adicional a fim de assegurar a restauração dos danos ocorridos, caso o causador direto do ato não possa ser identificado, respondendo, consequentemente, a Torcida Organizada da qual aquele fizer parte, devendo esta adotar suas medidas disciplinares previstas em seus estatutos em desfavor destes infratores, bem como ajuizar a correspondente ação regressiva contra os responsáveis eventualmente identificados.

---

[97] Cláusula primeira, Parágrafo terceiro, alínea "g", *c/c*. Cláusula quinta. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

[98] FARIAS, Cristiano Chaves. et al. **Curso de Direito Civil:** Responsabilidade Civil. Salvador: Juspodium, 2014.

[99] GOMES, Luiz Flávio. et al. **Estatuto do Torcedor comentado**. São Paulo: RT, 2011. p. 107.

[100] Ibid., loc. cit.

[101] "Artigo 934 - Aquele que ressarcir o dano causado por outrem pode reaver o que houver pago daquele por quem pagou, salvo se o causador do dano for descendente seu, absoluta ou relativamente incapaz". Código Civil Brasileiro.

Além da responsabilização civil já discorrida, o TAC da Torcida Organizada ainda prevê pagamento de multa, sem prejuízo de outras sanções previstas. Esta multa está inserida na cláusula nona e seu primeiro parágrafo, quando estabelece multa decorrente do descumprimento de cláusulas pactuadas, variando de cinco a dez mil reais, a depender do tamanho da torcida[102]. Estas medidas vão no sentido de fazer com que os líderes de Torcidas Organizadas, bem como sua diretoria, tenham maior cautela ao lidar com a manifestação pública da coletividade que assumiu responsabilidade ao constituir um corpo representativo.

Ante todo exposto, conclui-se que não é mais cabível que atos organizados de desordem orquestrada publicamente pelas T.O. encontrem óbices de ordem burocrática para sua efetiva responsabilização, tendo o EDT um papel de suma importância ao atribuir responsabilidade solidária a estas torcidas, estimulando que estas organizações e seus líderes participem ativamente pelo propósito pacífico dos fins de sua associação, bem como exerçam com responsabilidade seus poderes estatutários sob aqueles que ostentam os símbolos identificadores de suas facções.

[102] Cláusula nona. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

3 A ATUAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR NA PROTEÇÃO DO TORCEDOR

A Polícia Militar da Bahia tem uma larga tradição na realização de grandes eventos no cenário mundial. O Carnaval de Salvador é considerado a maior festa popular de rua do planeta, tendo a segurança deste festejo anual contando diretamente com a expertise da PMBA para realização de um grande esquema de policiamento, possibilitando que o turismo nacional e internacional tenha uma boa qualidade no tocante à segurança pública durante a sua estadia na cidade através da sua doutrina de policiamento em eventos[103].

Se faz imperioso realizar esta conexão com o carnaval para dar início à pesquisa sobre importância da PMBA para a efetivação dos mandamentos previstos no Estatuto do Torcedor no âmbito de sua responsabilidade no estado da Bahia. Doutrinariamente o carnaval é classificado como evento especial, assim como os eventos futebolísticos. Para lastrear o entendimento sobre evento especial, deve-se partir da ótica de que estes "são eventos não rotineiros, porém previsíveis, que concentram grande número de pessoas"[104].

Dito isto, pode-se destacar que, para o policiamento, existem três caracteres diferenciadores dos eventos especiais para os demais eventos ordinários e/ou extraordinários[105]. Primeiramente, deve-se perceber que os eventos especiais são acontecimentos que fogem dos padrões daquilo que é planejado para o policiamento ordinário, todavia, existe um lapso temporal razoavelmente adequado, possibilitando a realização de planejamento face a sua previsibilidade[106]; ainda é preciso de atenção adequada para o policiamento em cada evento desta natureza, visto a grande concentração de pessoas no mesmo local, exigido para tal mister preparo específico da tropa empregada nestes eventos.

Nesta senda, o EDT, nos artigo 5º, §1º, II; 8, II; bem como no artigo 16, I; exige que as entidades promotoras dos eventos publiquem, com antecedência necessária, as datas, locais e horários em que serão realizadas as partidas de futebol,

---

[103] MELO, Antonio Jorge Ferreira. **Do controle de distúrbios civis ao gerenciamento de multidões festivas**: uma análise da evolução dos padrões de policiamento ostensivo no carnaval de Salvador. Dissertação (Mestrado). Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

[104] PMBA. Apostila de Policiamento Ostensivo em Eventos Especiais do Curso de Formação de Soldados 2014. p. 07.

[105] Ibid.

[106] Ibid.

possibilitando, assim, não só a preparação dos atletas envolvidos no jogo e consequente programação do torcedor para assistir ao jogo e acompanhar o desenvolver do campeonato e do seu time querido, mas também para que os órgãos responsáveis pela segurança do evento possam planejar suas estratégias de segurança do evento, bem como o emprego de efetivo, atendendo a peculiaridade de cada partida.

Baseado nesta assertiva, o Regulamento do Campeonato Baiano de 2017 consagra a importância do planejamento para o policiamento ao indicar que "caso ocorram jogos envolvendo equipes do mesmo Município, em uma mesma data, por orientação do Comando Geral da Polícia Militar, por questões de segurança, as rodadas serão desmembradas"[107]. Com isso, a não realização de dois jogos simultâneos na mesma cidade, afeta diretamente o emprego de efetivo PM, direcionando-o de forma mais racional e adequada para a realização das suas missões nos eventos desportivos. Ao atentar para esta situação, os organizadores reconhecem a importância da PM dentro da atual sistemática de segurança que rodeia os jogos futebolísticos no contexto brasileiro.

3.1 CONCEITO E PRINCÍPIOS VETORES

Para iniciar a conceituação da Polícia Militar, é preciso ter uma breve noção de polícia para o Estado moderno. Em trabalho de vanguarda, David Bayley se debruçou a estudar a estrutura do policiamento moderno, chegando a algumas conclusões, entre elas, ele afirma que "a única característica exclusiva da polícia é que ela está autorizada a usar a força física para regular as relações interpessoais nas comunidades"[108], entretanto, convém não resumir todas as suas atribuições sociais nesta máxima, pois nesta definição não contém tudo que ela faz: "A polícia frequentemente recebe outras responsabilidades. Além disso, nem sempre ela emprega a força para regular as relações interpessoais, ainda que esteja autorizada a isso"[109].

---

[107] Artigo 49. Regulamento do Campeonato baiano de futebol profissional, série "A", edição 2017.

[108] BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**. São Paulo: Edusp, 2006. p. 117.

[109] Ibid., loc. cit.

Complementando a ideia acima desencadeada, em meio aos seus estudos, o autor acima referido tenta delimitar as atribuições das diferentes polícias ao redor do mundo, indicando que, através da tentativa e erro, descobriu um rol que encaixe a maioria das ocorrências em que a polícia pode ser empregada, chegando à seguinte lista de situações: "Emergência criminal; Queixa e investigação criminal; Emergência não criminal; Prevenção ao crime; Cuidado com pessoas incapacitadas ou incompetentes; Briga ou disputa; Aconselhamento; Trânsito; Controle de multidão e Investigação não criminal"[110].

Não obstante, é interessante destacar que por mais que se tente especificar cada atribuição da polícia, ainda assim estas seriam insuficientes. Para tanto, a fim de alcançar a melhor compreensão sobre a polícia no Estado moderno, poderia ser dito que compete aos policiais atuar sempre que "exista algo que não deva acontecer e sobre o que seria bom que alguém fizesse alguma coisa imediatamente"[111], formando, com esta informação, a ideai de que a comunidade é carente de uma força policial pública, especializada e profissional[112].

Finalizada a abrangência geral sobre a polícia, é imperioso fazer uma tentativa de categorização das Polícias Militares brasileiras como órgãos constituídos e seus respectivos princípios vetores, mas é preciso de um prévio conhecimento de que há inúmera gama de legislações que incidem sobre estas, sejam as de caráter meramente norteadores da segurança pública, sejam de natureza militar, visto que o modelo de polícia adotado no Brasil guarda esta característica híbrida, que, ora remete a uma força que resguarda os interesses sociais de segurança[113], ora indica à necessidade de proteção à soberania nacional[114]. Assim, serão elencados alguns fundamentos legais que norteiam a aplicação da PM no contexto geral da segurança pública, bem como especificamente nos eventos desportivos no estado da Bahia.

---

[110] BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**. São Paulo: Edusp, 2006. p. 138.

[111] BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial**. São Paulo: Edusp, 2003. p. 234.

[112] BAYLEY, op. cit., p. 23.

[113] "Artigo 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição". (grifo nosso). Constituição Federal Brasileira de 1988.

[114] "Artigo 142 - As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da Lei e da ordem". (grifo nosso). Constituição Federal Brasileira de 1988.

Sustentando o entendimento do parágrafo anterior, urge iniciar a fundamentação para a atuação da PM através da análise sobre a ótica constitucional. A Constituição Federal deve servir de barema para medir o conteúdo normativo das demais legislações do País, principalmente em respeito à posição que ela ocupa dentro de um Estado constitucional, pois "confere à ordem estadual e aos actos dos poderes públicos medida e forma. Precisamente por isso, a lei constitucional não é apenas uma simples lei incluída no sistema ou no complexo normativo-estadual"[115]. A posição de destaque que a Constituição ocupa dentro de um Estado, emerge a responsabilidade dos órgãos constituídos no uso ordinário das suas competências, devendo sempre observar a manutenção da ordem constitucional, visto que "trata-se de uma verdadeira ordenação normativa fundamental dotada de supremacia e é nesta supremacia normativa da lei constitucional que o *primado do direito* do estado de direito encontra uma primeira e decisiva expressão"[116].

Ainda neste sentido, o atual ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso enfatiza que a Constituição é "dotada de superioridade jurídica em relação a todas as normas do sistema e, como consequência, nenhum ato jurídico pode subsistir validamente se for com ela incompatível"[117]. É necessário reforçar o entendimento sobre a supremacia constitucional, pois, em muitas vezes, os dispositivos regulamentares entram em conflito entre si[118], e, alguns deles colidem com a própria Constituição[119]. Assim sendo, sempre que as normas tentarem estipular atribuições à PM, é preciso realizar uma regulação pelo filtro constitucional e observar se guarda relação com o mandamento fundamental da carta republicana.

Neste entendimento, o texto constitucional atribui à segurança pública o objetivo de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. Embora os órgãos elencados no rol do artigo 144 tenham o dever de dirigir esforços a fim de atender o déficit de segurança pública, a CF/88 não exclui a responsabilidade

---

[115] CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Edição. Coimbra: Almedina, 2003. p. 245.

[116] Ibid., p. 246.

[117] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 109.

[118] LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

[119] Cf. artigos 16, 17, 18, 393, 406... do Código de Processo Penal Militar, bem como os artigos 50, 51, 130... do Código Penal Militar, entre outros.

de todos os brasileiros[120], tornando, dentro dessa sistemática, um ramo que exige esforços conjuntos para melhor atender os propósitos constitucionais[121]. Entre os órgãos, indicados no referido artigo constitucional, está a Polícia Militar, a qual tem atribuição de realizar as funções de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública e constitui força auxiliar e reserva do Exército. Assim sendo, "em caso de estado de emergência ou estado de sítio, ou em decorrência de guerra, os integrantes desta corporação poderão ser requisitados pelo Exército para exercerem funções diversas da área de segurança pública"[122]

Portanto, reforçando seu caráter castrense, as PM dos estados têm como princípios vetores a hierarquia e a disciplina. Embora estes já estejam inseridos como poderes gerais da administração pública, nos órgãos militares ganharam poder tão preponderante a ponto de estarem inseridos no artigo 14 da Lei 6.880/80[123] como base institucional das Forças Armadas, tornando-se, assim, pilares inafastáveis de sua administração.

A hierarquia, para José Afonso da Silva, é "o vínculo de subordinação escalonada e graduada de inferior a superior"[124], no entanto, não pode ser abreviado a este pequeno espectro, pois a hierarquia militar possui contornos mais robustos, que possibilitam atender interesses específicos. Nessa senda, para se aperfeiçoar o entendimento deste vetor, dentro da égide castrense, é preciso inicialmente saber que a hierarquia é inerente às atividades naturais dos militares, visto que, historicamente, "os postos e graduações foram se plasmando num primeiro momento pelas imposições dos campos de batalha, e só recentemente, com a consolidação do Estado moderno e a aplicação de métodos científicos à administração militar"[125]. Ou seja, nos primórdios, a construção de uma linha hierárquica se deu para que nos campos de batalha fosse possível manter uma unidade coesa de comando, onde as

---

[120] LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

[121] "Artigo 144 - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]". (grifo nosso). BRASIL. Constituição Federal Brasileira de 1988.

[122] ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Forças policiais no sistema constitucional**. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/16178-16179-1-PB.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2017.

[123] BRASIL. **Lei n. 6.880**, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares).

[124] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 787.

[125] MARTINS, Eliezer Pereira. **Direito Administrativo Disciplinar Militar**. São Paulo: Editora de Direito, 1996. p. 23.

ordens verticalizadas refletissem aquilo que todos subordinados deveriam cumprir, e hoje esta remanesce nas casernas por interesses diversos, a fim de atender uma gestão administrativa militar de forma solene e padronizada.

O segundo grande princípio vetor é a disciplina e, nesta ótica, tem-se que destacar que não somente se traduz em dever de obediência em que os subordinados têm em relação aos seus superiores hierárquicos, como se limitava a letra da Constituição brasileira de 1891[126], mas uma *disciplina qualificada,* como aduz Eliezer Martins, no qual indica que esta é "a obediência pronta às ordens do chefe, a rigorosa observância às prescrições dos regulamentos, o emprego de todas as energias em benefício do serviço, a correção de atitudes e a colaboração espontânea à disciplina coletiva e à eficiência da instituição"[127].

Assim, é imperioso ter a noção de que o agente militar, embora seja um servidor público, e, consequentemente subordinado aos poderes da administração pública geral, têm maior sujeição aos vetores da hierarquia e da disciplina, sustentando, dentro da administração militar, os pilares históricos que a mantém sólida enquanto instituição pública.

3.2 FUNÇÕES EXERCIDAS PELA POLÍCIA MILITAR

Com o fim de delimitar o emprego da Polícia Militar, algumas legislações surgiram trazendo em seu escopo atribuições para este órgão do atual sistema constitucional de segurança pública. Assim sendo, o Decreto-lei 667/69, alterado pelo decreto-lei 2.010/83, conceitua e define que as polícias militares devem manter a ordem pública e a segurança estadual no seu âmbito interno, competindo-lhe realizar policiamento fardado, a fim de assegurar a aplicação da lei, além do exercício da força dissuasiva, com a finalidade de prevenir a perturbação da ordem, ou repressivamente quando esta for rompida[128].

---

[126] "Artigo 14 - As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior. A força armada é essencialmente obediente, dentro dos limites da lei, aos seus superiores hierárquicos e obrigada a sustentar as instituições constitucionais". (grifo nosso) BRASIL. Constituição de 1891.

[127] MARTINS, Eliezer Pereira. **Direito Administrativo Disciplinar Militar**. São Paulo: Editora de Direito, 1996. p. 24.

[128] Artigo 3º. **Decreto-lei nº 667**, de 2 de julho de 1969.

Em que pese o referido decreto-lei seja utilizado para legitimar ações da Polícia Militar ainda nos dias atuais, tem-se que sopesar que este fora editado em um regime de Governo no qual o viés democrático das suas ações era muito questionado. Ainda assim, este instrumento é de relativa valia neste trabalho, visto que demonstra historicamente os dois grandes ramos da atuação PM no seu policiamento ostensivo: a prevenção e a repressão. Desde a edição deste Decreto-lei até os dias atuais, muitas transformações ocorreram, no entanto, a missão da PM pouco foi alterada após a restauração da democracia e promulgação da atual carta constitucional de 1988.

Em sede constitucional, a CF/88 foi muito sucinta ao indicar atribuições da Polícia Militar, se limitando a estabelecer que "às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública"[129], dependendo cabalmente de regulamentação infraconstitucional posterior para que exista base legal satisfatória para lastrear seu emprego como polícia de segurança pública.

Em domínio baiano, no ano que seguiu a CF/88, a Constituição do Estado teve um pouco mais de esmero ao indicar atribuições para a sua polícia estadual. A Constituição Estadual (CE), em seu capítulo que trata da segurança pública, tem redação atual nos seguintes termos para definir a Polícia Militar do Estado da Bahia como "instituição permanente, organizada com base na hierarquia e disciplina militares", competindo-lhe, entre outras, o exercício do policiamento ostensivo de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, proteção das florestas e mananciais; além das ações de prevenção e restauração da ordem pública; educação e instrução das Guardas Civis nos municípios que houver; o exercício das atividades de polícia judiciária militar; além de garantir o exercício do poder dos demais órgãos públicos; devendo seu Comandante-Geral ser oficial do último posto, nomeado pelo Governador[130].

Desta leitura, é possível entender que este rol de missões destinadas à PMBA pela CE é meramente exemplificativo, visto que o constituinte estadual deixa bem claro, no *caput* do artigo, que estas competências não são exaurientes pelo emprego da expressão "entre outras", logo, sendo possível ampliá-las. Assim, percebe-se que o rol de atribuições da PMBA pode sofrer acréscimo posterior pelas demais

---

[129] Artigo 144, §5º. Constituição Federal Brasileira de 1988.

[130] Artigo 148. Constituição do Estado da Bahia, de 05 de outubro de 1989.

legislações correlatas ou mesmo em sede de emenda à Constituição baiana. É possível também apreender que este leque pode sofrer diminuição decorrentes de mudanças eventuais na estrutura organizacional administrativa do estado da Bahia. Corroborando com este entendimento, se faz oportuno estimar que o inciso II deste artigo fora revogado por efeito da emancipação do Corpo de Bombeiros[131] que, desde o ano de 2014, passou a ser, de fato, um órgão autônomo que compõe a segurança pública da Bahia, com missões institucionais específicas, como já previsto desde a Constituição Federal Brasileira de 1988.

Com o fim de dotar a PMBA de toda estrutura necessária para realizar as estratégias de policiamento e segurança pública no território baiano, o Governo estadual publicou no ano de 2014 a Lei de Organização Básica (LOB) da Polícia Militar da Bahia[132], trazendo à minúcia as missões desta. Embora seja exaustiva a análise dos quatorze incisos do artigo primeiro desta legislação, apresenta-se como indispensável para compreensão do quanto foi aperfeiçoado o emprego da PM com o passar dos anos, além da importância desta LOB para a PMBA no atual contexto da segurança pública baiana.

Em primeiro plano, no *caput* deste artigo, há a indicação de que a Polícia Militar da Bahia se constitui em órgão de regime especial da administração direta do Estado, inserido na estrutura da Secretaria da Segurança Pública, tendo por finalidade a preservação da ordem pública, a vida, a liberdade, o patrimônio e o meio ambiente. Ademais, faz menção às suas atribuições, lhe possibilitando que execute, de forma exclusiva, o policiamento ostensivo geral, sendo que o planejamento das ações deve ser realizado por suas autoridades militares; de igual modo, é encargo dela o policiamento ostensivo no trânsito urbano e rodoviário, na proteção ambiental, na guarda de presídios; além de também exercer a prevenção criminal, a justiça restaurativa, a proteção e promoção dos direitos humanos, bem como a preservação e restauração da ordem pública.

Continuando o rol de atribuições, o mencionado artigo disciplina que é legítimo atuar preventivamente, no intuito de dissuadir a perturbação da ordem, na mediação conflitos e no gerenciamento de crises em segurança pública; de igual maneira é

---

[131] A redação do artigo anterior à revogação, por conta da emancipação do Corpo de Bombeiros Militar, indicava que era atividade da Polícia Militar da Bahia “a prevenção e combate a incêndio, busca e salvamento a cargo do Corpo de Bombeiros Militar”. Artigo 148, II. Constituição da Bahia.

[132] BAHIA. **Lei n. 13.201**, de 9 de dezembro de 2014 (Lei de Organização Básica da PMBA).

legítima a atuação repressiva especializada em casos de perturbação da ordem. Ademais, com o fim de alcançar o pretendido em legislação específica[133], é dever da Polícia Militar exercer com exclusividade a função de polícia judiciária militar, além de instaurar o inquérito policial militar, a fim de proporcionar a investigação criminal nos delitos especiais; neste sentido, deverá exercer com responsabilidade os poderes disciplinares, instaurando os processos administrativos vitais à apuração das transgressões atribuídas aos seus agentes; é responsável também, dentro dos parâmetros legais, pela produção de inteligência de segurança pública, como órgão componente do Sistema de Inteligência. Ademais, é encargo da Polícia Militar a realização de análise criminal, como ferramenta que possibilite o planejamento das suas ações.

Seguindo o rol de aptidões, caberá à Polícia Militar realizar as vistorias de segurança nos locais onde sejam realizados eventos públicos, possibilitando, assim, uma garantia mínima de condições às pessoas participantes. Estão entre as missões da PM, além de garantir o exercício do *poder de polícia* dos demais órgãos públicos, instruir e orientar a formação das Guardas Municiais nas cidades que manifestarem interesse. E, por fim, o referido artigo, confere a capacidade da PM poder exercer "outras competências" necessárias ao cumprimento da sua finalidade institucional, utilizando a mesma técnica legislativa empregada na Constituição do Estado, criando possibilidades de ampliações destas capacidades, quantas vezes forem precisas, a fim de que seja atingindo o propósito da sua existência.

Com este incremento legislativo, é possível extrair os incisos I, III, IV e XIII do retrocitado artigo[134], que respaldam a atuação da PM nos estádios baianos, além de colocá-la em local de destaque no planejamento das ações nos contextos previstos no Estatuto do Torcedor.

Ainda, nesta mesma legislação, foi criado oficialmente o Batalhão Especializado em Policiamento de Eventos (BEPE), "responsável por planejar, coordenar e executar as missões específicas de policiamento em eventos"[135]. Antes da publicação desta LOB, o BEPE existiu apenas *interna corporis* PM, quando o Governador nomeou no diário oficial de 7 de setembro de 2011[136] o então Major PM

---

[133] **Decreto-lei n. 1.002**, de 21 de outubro de 1969 (Código de Processo Penal Militar).

[134] Artigo 1º, incisos I, III e XIII. Lei de Organização Básica da PMBA de 2014.

[135] Artigo 42, II, b. Lei de Organização Básica da PMBA de 2014.

[136] BAHIA. **Diário Oficial do Estado**. Caderno Executivo. p. 3. Edição nº 20.653. EGBA.

Carlos Henrique Ferreira Melo como comandante do 21º Batalhão PM, ato público que é considerado como marco inaugural do Batalhão de Eventos[137]. À época, foi utilizada a estrutura organizacional do já existente 21º BPM para se debruçar nos trabalhos iniciais do Batalhão de Eventos, enquanto este não possuía uma estrutura orgânica própria institucional.

A criação do BEPE estreia uma era de especialização do policiamento em estádios na PMBA, modificando o antigo panorama pouco assertivo e de maior complexidade em lidar. Como ressalta Anderson Ubiratan, "o efetivo escalado para a atuação em um evento futebolístico era composto por policiais de diversas unidades policiais da capital, que sempre variava, sem necessariamente ter o conhecimento da legislação específica a ser utilizada"[138]. Neste cenário, se tornava tarefa penosa planejar e executar estratégias de policiamento, pois não existia comprometimento institucional em todos os níveis evolvidos.

Dito isto, é possível visualizar que, no momento anterior à criação do Batalhão de Eventos, o material humano empregado não era devidamente qualificado para tratar das particularidades necessárias no manejo apurado de técnicas específicas. Aliado a este fator, a PMBA ainda não havia acompanhado a mudança na dinâmica estratégica que estava ocorrendo no Brasil. Não só com a publicação do Estatuto do Torcedor em 2003, mas, principalmente, com a eleição do Brasil, no ano de 2006, como país sede da *Copa do Mundo 2014,* e o Rio de Janeiro como sede dos *Jogos Olímpicos 2016* no ano de 2009. Estes eventos deram causa direta a uma mudança atitudinal dos órgãos responsáveis pela segurança pública, em razão da iminência da realização de grandes eventos de interesse internacional em território baiano, visto que Salvador sediaria jogos em ambos eventos.

Neste contexto, em virtude da oficial criação do BEPE por meio da LOB multicitada, a PMBA necessitava regular seu quadro organizacional e definir suas missões institucionais a fim de melhor alocar recursos financeiros, materiais e humanos. Com isso, no Boletim Geral Ostensivo (BGO), de 22 de dezembro de 2015, assinado pelo Comandante-Geral da PMBA, foi publicada a Portaria 070/CG/15,

---

[137] PMBA. Histórico do Batalhão Especializado em Policiamento de Eventos.

[138] UBIRATAN, Anderson; PEREIRA-GUIZZO, Camila de Sousa; SENNA, Valter de. Experiência do Batalhão Especializado de Policiamento de Eventos para a segurança pública no futebol em Salvador. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília**. 13. ed. São Paulo, 2014. p. 184. Disponível em: < http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/levs/article/view/3759>. Acesso em: 21 jul. 2017.

criando a estrutura desse neófito batalhão especializado, além de delinear, com clareza, a missão deste na "execução de atividades de preservação da ordem pública, atuando de maneira preventiva, como força de dissuasão em locais ou áreas específicas, onde se presuma ser possível a perturbação da ordem, mediando conflitos e gerenciando crises em segurança pública" [139]. Ainda, no mesmo sentido, cuida o referido instrumento normativo de elencar algumas atribuições, *v.g.* "realizar vistorias e inspeções em estruturas e edificações utilizadas para eventos públicos, com vistas à segurança pública, bem como o controle de tumultos em eventos" [140].

Visto isto, entende-se os contornos em que se assentam os trabalhos realizados pelo BEPE nos dias atuais, desempenhando nobilíssimo papel no mister de proteger o torcedor nos estádios baianos, além de outras missões institucionais já especificadas nos citados diplomas normativos.

3.3 O PAPEL DA POLÍCIA MILITAR NO ESTATUTO DO TORCEDOR

Em análise detida, o EDT não confere diretamente qualquer atribuição específica às Polícias Militares, entretanto a PM tem sido utilizada largamente nas praças desportivas por todo Brasil[141]. O citado Estatuto foi elaborado seguindo simetricamente as orientações internacionais de segurança em locais de grandes eventos, notadamente utilizando o modelo inglês, no qual há missão específicas para *stewards*[142] no controle direto da segurança no acesso e no interior dos estádios.

Este modelo de policiamento, cunhado pela Inglaterra, teve como primado as experiências de acontecimentos desastrosos ocorridos durante os anos 80 do século passado[143], em que foi necessária uma mudança radical na legislação local, bem como o compartilhamento de responsabilidades na engenharia e segurança dos seus estádios, permitindo o surgimento de agentes privados de segurança e consequente

---

[139] PMBA. **Portaria 070/CG/15** de 22 de dezembro de 2015. Regulamenta a Organização Estrutural e Funcional da Polícia Militar da Bahia e dá outras providências. Artigo 35.

[140] Ibid., loc. cit.

[141] Em todos os estados da federação existe uma unidade ou subunidade de policiamento que se dedica a atuar em praças desportivas, *v.g*, BEPE na Bahia; GEPE no Rio de Janeiro; 2º Batalhão de Choque em São Paulo, entre outros.

[142] Agentes privados de segurança.

[143] 1) Tragédia de Heysel na Bélgica, em 29 de maio de 1985, quando 39 pessoas morreram e mais de 600 ficaram feridas na final da Liga dos campeões da Europa entre Liverpool x Juventus. 2) Desastre de Hillsborough na Inglaterra, em 15 de abril de 1989, quando 96 pessoas morreram e mais de 750 ficaram feridas nas semifinais da Taça da Inglaterra entre Liverpool x Nottingham Forest.

direcionamento da polícia para missões específicas de segurança pública dentro deste contexto[144].

Para a FIFA, um *steward* é

> any person employed, hired, contracted or volunteering at the stadium to assist in the management of safety and security of spectators, VIPs/VVIPs, players, officials and any other person at the stadium, excluding those persons solely responsible for the security of designated individuals and members of the police services responsible for maintaining law and order[145]. (grifo nosso).

De acordo com a doutrina da Federação Internacional de Futebol, não há qualquer azo para que sejam confundidas as missões dos agentes particulares de segurança com as missões dos policiais dentro dos eventos desportivos[146]. Enquanto aqueles cuidarão detidamente da segurança dos atores do espetáculo, bem como a dos seus espectadores, a polícia terá missão específica de cuidar da lei e da ordem pública, em forma de proteção coletiva da sociedade.

O termo recorrentemente utilizado no Estatuto do Torcedor é o "agente público de segurança", empregado duas vezes em todo corpo da referida legislação. A primeira incide no artigo 14, I, quando estabelece que a segurança do torcedor nos eventos desportivos é de responsabilidade do clube mandante do jogo, bem como dos seus dirigentes, devendo estes "solicitar ao Poder Público competente a presença de agentes públicos de segurança, devidamente identificados, responsáveis pela segurança dos torcedores dentro e fora dos estádios e demais locais de realização de eventos esportivos"[147].

Parece meio complexa esta sequência de mandamentos. Ao tempo que o EDT atribui responsabilidade da segurança à entidade desportiva, também se refere à

---

[144] TAYLOR, Peter Murray. **The Hillsborough Stadium Disaster Interim Report**. London: 1989. Disponível em: <http://www.southyorks.police.uk/sites/default/files/ Taylor%20Interim%20Report.pdf>. Acesso em: 30 jul 2017. p. 28.

[145] "Qualquer pessoa empregada, contratada ou voluntária pelo estádio para auxiliar na administração da segurança dos espectadores, VIPSs [pessoas importantes] ou VVIPs [pessoas muito importantes], jogadores, oficiais e qualquer outra pessoa no Estádio, excluídas aquelas pessoas exclusivamente responsáveis pela segurança de determinados indivíduos e membros dos serviços de polícia responsáveis pela manutenção da lei e da ordem". (livre tradução). **FIFA Stadium Safety and Security Regulations**. Tokyo: 14 December 2012. Disponível em: <https://www.fifa.com/mm/document/tournament/ competition/51/53/98/safetyregulations_e.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017**.** p. 26.

[146] Artigo 144, §5º. Constituição Federal Brasileira de 1988; Artigo 14, *caput.* Estatuto do Torcedor.

[147] Artigo 14, I. Estatuto do Torcedor.

responsabilidade dos *agentes públicos de segurança* devidamente identificados. Ora, não é possível dizer que estes seriam certamente servidores da Polícia Militar, pois se assim o legislador quisesse atribuir, teria feito diretamente à PM ao invés de se utilizar de uma abordagem deveras abrangente. Ainda é imperioso atentar à função pública dedicada à Polícia Militar pela CF/88[148], conforme já estudado neste trabalho.

Dito isto, é razoável não reduzir à PM o comando da lei, mas atender à vontade máxima que o termo "agentes públicos de segurança" possa possibilitar em cada caso. Sobre este ponto, é forçoso concordar com as palavras de Alberto Marques ao dizer que "nenhum conteúdo da norma legal pode ser esquecido, ignorado ou tido como sem efeito, sem importância ou supérfluo. A lei não contém palavras inúteis. Só é adequada a interpretação que encontrar um significado útil e efetivo para cada expressão contida na norma"[149]. (grifo nosso).

O conjunto de segurança sistêmica que envolve a proteção do torcedor não pode ser simplificado ao trabalho das polícias. Também é preciso observar as ações de defesa civil, capitaneadas pelo Corpo de Bombeiros; a higiene e saúde coletiva, a cargo da Vigilância Sanitária; bem como outros serviços públicos indispensáveis para que o preconizado no EDT seja, de fato, alcançado em toda sua amplitude.

Em sentido contrário, existe uma corrente que pede relativização quanto à interpretação literal dos mandamentos legais, sob pena de soluções insuficientes para os conflitos apresentados. Neste fluxo, se encaixa a concepção de Elena de Lemos, ao entender que a obediência à letra da lei "apesar de constituir o início do processo interpretativo, normalmente não será o único método utilizado pelo intérprete, sob pena de se obter um resultado pobre no seu conteúdo e desconforme com o sistema jurídico"[150]. Assevera ainda, a aludida autora, que a interpretação literal, em muitos casos, pode se mostrar grosseira, observado que, não raras são as oportunidades que a lei estampa impropriedades semânticas em seu texto.

---

[148] LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. p. 76.

[149] SANTOS, Alberto Marques dos. **Breve introdução às regras científicas da hermenêutica**. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/ anexos/6093-6085-1-PB.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2017. p. 11.

[150] AYDOS, Elena de Lemos Pinto. Hermenêutica e interpretação: Um Estudo dos cânones de Carlos Maximiliano. **Direito do Estado - Novas Tendências**. Edição Especial. v. 4, n. 7. Porto Alegre: PPGDir. / UFRGS, 2005. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/viewFile/50818/31648>. Acesso em: 31 jul. 2017. p. 41.

Entretanto, apesar de não ser possível afirmar que o Estatuto se refira como atribuições da PM a segurança do torcedor – e de fato não é, diante da já mencionada responsabilidade atribuída à entidade privada mandante da partida[151] - entender que o rol de agentes referidos pela lei seja maior, confere mais proteção e, consequentemente, maior participação na construção do aparato da sua segurança no que competir constitucionalmente a cada órgão público[152].

Resta ainda averiguar o artigo 31 da Lei 10.671/03, que é o segundo momento em que ela menciona o termo "agente público de segurança". Neste artigo, está escrito que "a entidade detentora do mando do jogo e seus dirigentes deverão convocar os agentes públicos de segurança visando a garantia da integridade física do árbitro e de seus auxiliares"[153]. Ora, está aí o que pode se encaixar em flagrante desvio de finalidade da polícia, por não se encaixar como serviço essencial à segurança pública, dentro do contexto constitucional[154]. Para este mister, é preciso atentar ao sustentado por Francisco de Paula, em Ação Civil Pública nº 08.2013.00394925-0, na qual ele destaca, exemplificativamente, a segurança fornecida à arbitragem como "missões manifestamente estranhas à ordem pública"[155]. Ademais, discorre o referido promotor que não deve ser trabalho da polícia, remunerada com os cofres públicos, impedir que os árbitros passem por aborrecimentos típicos destes eventos, *v.g.*, xingamentos ou interpelações de atletas, ou comissões técnicas, vez que estes também são protagonistas do mesmo espetáculo, indicando que "estes são serviços que devem ser executados por segurança privada, remunerada pelos promotores de qualquer evento aberto ao público mediante o pagamento de entrada"[156].

Para esta conclusão, o referido promotor utiliza a inteligência de Álvaro Lazzarini, quando este explicita um viés oculto no desvio de finalidade das atividades policiais, na medida que estas têm menos visibilidade que a violência e corrupção, passando muitas vezes despercebida pela opinião pública, entretanto é um fato grave e presente no cotidiano. "Vai desde o uso indevido dos meios materiais postos à disposição da Polícia, passa pelos efetivos retirados da atividade policial para atender

---

[151] Artigo 14, *caput*. Estatuto do Torcedor.

[152] Artigo 144. Constituição Federal Brasileira de 1988.

[153] Artigo 31. Estatuto do Torcedor.

[154] Artigo 144, *caput*. Constituição Federal Brasileira de 1988.

[155] FERNANDES NETO, Francisco de Paula. **Ação Civil Pública nº 08.2013.00394925-0**. p. 15

[156] Ibid., loc. cit.

a interesses menores e chega ao exercício deliberado de funções policiais”[157] evidenciando o desvio de finalidade no fato da polícia assumir funções que não se amoldem exatamente àquelas que lhe competem em lei. Assim, nada muito espantoso, nos dias atuais, a PM adotar funções típicas da segurança privada dentro dos estádios. Se bem observar, praticamente todas as funções exercidas pela PM, na maioria dos estados brasileiros, coincidem com as atribuições dadas pela FIFA aos *stewards*, em seu caderno de segurança utilizado para orientar a gestão administrativa da segurança nos estádios que recebem evento organizado pela federação[158].

Situação muito comum, hodiernamente, é apelar para a cultura do brasileiro sobre não estar acostumado com a fiscalização de pessoas comuns, como elas. O apelo forte reside sobre o fato de manterem obediência somente à polícia, por conta do seu monopólio para autorização para o uso da força; entretanto, Dominique Monjardet desmitificou essa exclusividade da polícia, forçando uma mudança de paradigma, vez que existem outros legitimados a imprimir coerção, utilizando meios específicos para alcance de um interesse coletivo[159]. Não obstante, paira o interesse direto do Estado, bem como dos seus agentes públicos, para a permanência da prestação deste serviço nos estádios, visto que uma das grandes paixões nacionais é o futebol, e fragilizar o controle estatal sobre este nicho, é perder um espaço vital na vida cotidiana na sociedade.

Neste condão, é possível concluir que a polícia tende a permanecer assumindo funções alheias dentro dos estádios, por meras conveniências políticas, ao arredio da lei. Corroborando com estes argumentos, Marçal Justen Filho entende que o interesse público não pode ser confundido com os interesses do Estado, pois, se assim fosse entendido, geraria um ciclo interminável, uma vez que “o interesse é público porque é atribuído ao Estado, e é atribuído ao Estado por ser público. Em decorrência, todo

---

[157] LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. p. 128.

[158] Article 22. FIFA, Executive Committee. **Safety Regulations**. Zurich: dec. 2008. Disponível em: <http://www.fifa.com/mm/document/tournament/competition/51/53/98/fifa_safety_regulations_en.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

[159] Para Monjardet, existem objeções quanto à teoria que indica a existência de monopólio da força policial, pois, em diversos contextos, se apresentam outros legitimados para o uso da força, mas em situações específicas e em grupos delimitados, *v.g.*, guardas de prisões, autoridades parentais, seguranças de lojas, e, diga-se até, os seguranças privados dos eventos (*stewards*) e etc. Entretanto, é possível concluir que a polícia detém um monopólio da força em relação a todos, estando “habilitada a intervir em todos os lugares, em todos os tempos e em relação a qualquer um”. MONJARDET, Dominiqiue. **O que faz a polícia**. São Paulo: Edusp, 2002. p. 25-29.

interesse público seria estatal, e todo estatal seria público. Essa concepção é incompatível com a Constituição [...]”[160].

Complementa ainda que, o interesse público deve estar em compatibilidade direta com a satisfação de um direito fundamental, se desprendendo, assim, da mera política de Estado; compreendendo que “nem se admite que os recursos públicos sejam aplicados para atender a necessidades puramente privadas”[161]. Além disso, na inteligência do multi-referido autor, o interesse público também não se confunde com o interesse do agente público, pois “o exercício da função pública não pode ser afetado pelos interesses privados e egoísticos do agente público. Eles continuam a ser interesses privados, submetidos às regras comuns, que disciplinam a generalidade de interesses dos integrantes da comunidade”[162].

A segurança pública, da qual é atribuição constitucional da PM e demais órgãos elencados no artigo 144 da CF/88, como bem empregado pelo promotor de justiça Francisco de Paula, “é um serviço primário, essencial, de relevância pública, de uso comum, em caráter geral, beneficiando todos os cidadãos e a população fixa ou flutuante. Visa tutelar a segurança da população, em face da premência do Estado garantir a defesa da vida [...]”[163]. Com isso, deve-se concluir que, o fato de haver um ajuntamento temporário de pessoas em determinado local, não é suficiente para dotar de interesse público a segurança do lugar, devendo ser comprovada a existência de um direito difuso ou coletivo a ser protegido pelo órgão policial para que seu emprego se constitua como legalmente legítimo.

Ainda que haja o recolhimento de taxas pelo organizador do evento à fazenda estadual, a título de compensação dos encargos adicionais de pessoal, decorrentes do exercício do *poder de polícia*, esse emprego não pode ser desvirtuado do seu caráter público.

A Bahia tem uma legislação específica que trata justamente deste tipo de taxação, sendo sua arrecadação direcionada para a composição do Fundo Especial de Aperfeiçoamento dos Serviços Policiais – FEASPOL[164]. Em seu artigo 1º, §2º fica

---

[160] JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. p. 119.

[161] Ibid., loc. cit.

[162] Ibid., op. cit. p. 120.

[163] FERNANDES NETO, Francisco de Paula. **Ação Civil Pública nº 08.2013.00394925-0**. p. 12.

[164] BAHIA. **Lei n. 6.896**, de 28 de julho de 1995 (Lei do FEASPOL).

explícito que o “serviço diferenciado consiste na execução de tarefa afeta à atividade de segurança pública, com usuário determinado, não listada como atribuição ordinária de qualquer dos órgãos” (grifo nosso)[165], com isso, a legislação elenca que a execução dos serviços policiais devem ser, necessariamente, de natureza pública, e “implique no emprego de pessoal e meios deslocados de seus locais ou horários de atuação por força de alteração do planejamento ordinário da Unidade considerada” (grifo nosso)[166], neste sentido, indicando que, basta que exista o emprego de efetivo para executar tarefas não habituais, o solicitante incide na obrigação tributária de recolher.

Como já visto neste trabalho, o planejamento de policiamento em eventos especiais se debruça sobre peculiaridades estratégicas, bem como o emprego especializado de efetivo PM, e, neste caminho, que se chega à conclusão de que é justa a exigência da taxa pela organização do evento desportivo.

Sedimentando este entendimento, convém concordar com Francisco de Paula, quando indica que “a supervisão da segurança do evento, o eventual apoio aos vigilantes privados para assegurar-lhes a integridade física ou para intervir na prática de ato delituoso, no âmbito interno do estádio, são atividades compatíveis com segurança pública”[167], neste condão, a PM estaria agindo em apoio à atividade privada, garantido a esta o exercício da sua função típica[168]. Continua o promotor, ao avaliar que “o mesmo se pode afirmar em relação à segurança nas vias de acesso e cercanias, no âmbito externo do estádio até mesmo com a previsão de efetivo para controle de eventual tumulto”[169], neste momento, validando o emprego da PM para exercício de funções típicas de segurança pública, compatibilizando estas às suas missões constitucionais[170]. Entretanto, concordando com admissibilidade da cobrança tributária, o indigitado promotor justifica que estas atuações da polícia são “provocadas pelo interesse comercial de determinada agremiação, deve corresponder a uma contraprestação financeira, pois exige o deslocamento de recursos públicos que, normalmente, seriam dirigidos a outras finalidades também públicas”[171].

---

[165] Artigo 1º, §2, primeira parte. BAHIA. **Lei n. 6.896**, de 28 de julho de 1995.

[166] Artigo 1º, §2, segunda parte. BAHIA. **Lei nº 6.896**, de 28 de julho de 1995.

[167] FERNANDES NETO, Francisco de Paula. **Ação Civil Pública nº 08.2013.00394925-0**. p. 15.

[168] Artigo 14, *caput*. Estatuto do Torcedor.

[169] FERNANDES NETO, op. cit., p. 15.

[170] Artigo 144, §5º. Constituição Federal Brasileira de 1988.

[171] FERNANDES NETO, op. cit., loc. cit.

Nesta linha intelectiva, arremata-se que, o pagamento do FEASPOL em terras baianas não torna lícito o desvio de finalidade do emprego da PM nas atividades que envolvam eventos desportivos, mesmo que se utilize como base normativa o Estatuto do Torcedor, ora visto, que é responsabilidade direta do organizador do evento prover todo aparato de segurança adequado para aquele que está usufruindo de um serviço fornecido por ele nas praças desportivas.

Assim sendo, após detida análise do EDT, conclui-se que não resta qualquer atribuição legal para a Polícia Militar que justifique a ocupação de funções que deveriam ser destinadas à mão de obra patrocinada por aqueles que lucram diretamente com a realização destes eventos. Cabendo à PM somente o emprego de efetivo policial em missões atinentes à segurança pública, seja nos locais que rodeiam o evento ou até mesmo no interior do estádio, sob risco de incorrer em desvio de finalidade se esta aplicação ocorrer com inobservância do interesse da coletividade, base mestra da administração pública moderna.

4 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: NATUREZA JURÍDICA E DISCIPLINA NORMATIVA

O Termo de Ajustamento de Conduta foi originado como inovação legislativa no Código de Defesa do Consumidor[172], o qual trouxe em suas disposições finais alterações diretas na Lei de Ação Civil Pública (LACP)[173], adicionando nela o §6º, que dispõe sobre o assunto nos seguintes termos: "os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante combinações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial"[174]. (grifo nosso).

Para além da legislação, urge entender que os princípios da administração pública suplicam por adoção de posturas simplificadas para atingir um patamar de eficiência geral dos atos administrativos. Neste sentido, é preciso abrir a mente para uma dimensão em que a administração pública não se contente apenas com o atendimento do conceito clássico de *eficácia*[175], mas que possa se estabelecer um passo adiante daquela, alcançando padrões de eficiência, como, nas palavras de Moreira Neto, os atos devem ser "praticados com tais qualidades intrínsecas de excelência, de modo a possibilitarem o melhor atendimento possível das finalidades para ele previstas em lei"[176].

É forçoso entender que, o intuito de alcançar esta eficiência não pode ferir, de qualquer modo, o que se entende pelo princípio da legalidade administrativa, sendo que esta deve ser percebida de acordo com o corolário de que a Administração deve sujeitar-se às normas legais, assim guardado nas lições de Odete Meadaur, "a Administração só pode editar atos ou medidas que uma norma autoriza"[177]. Nesta senda, entende-se que, com reservas na eficiência administrativa é que se subsidia o interesse administrativo para a celebração dos TAC. E, importante pontuar, que estes advêm da possibilidade inscrita na lei LACP, assim, não restando qualquer mácula

---

[172] BRASIL. **Lei n. 9.078,** de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

[173] BRASIL. **Lei n. 7.347,** de 24 de julho de 1985 (Lei de Ação Civil Pública).

[174] Artigo 5º, §6º. Lei de Ação Civil Pública.

[175] A eficácia, neste contexto, traduz o entendimento de que o ato administrativo deve estar "apto a produzir resultados juridicamente dele esperado". MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

[176] Ibid., p. 117.

[177] Odete. **Direito Administrativo moderno**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 150.

discutível sobre possível inovação administrativa que seja prejudicial à ordem legal destes atos.

Neste gancho, para não perder a oportunidade de falar dos princípios da administração pública, se torna importante chamar atenção para um aspecto ainda pouco explorado pela rotina jurídica, que é o princípio da consensualidade. Moreira Neto indica que, a fim de aprimorar o entendimento constitucional, é possível extrair a ideia da consensualidade como uma forma de incrementar a eficiência administrativa, pois esta abrange "uma profusão de novas relações negociadas em que se privilegia o consenso como método para o mais fácil, mais célere e menos dispendioso atingimento de interesses públicos"[178], assim a solução de conflitos se torna mais efetiva, pois possibilita a supressão de burocráticos processos administrativos e seus formalismos.

Por fim, para entender a existência do Termo de Ajustamento de Conduta, se faz necessário compreender a ideia da existência de um dano ou ameaça de dano a direitos transindividuais. Estes direitos fazem parte do que costuma se chamar de *terceira dimensão dos direitos fundamentais* no qual "trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos e caracterizando-se, com direitos de titularidade coletiva ou difusa"[179]. Acompanha-se este raciocínio através da leitura da Lei de Ação Civil Pública, bem como o Código de Defesa do Consumidor, que visam tutelar bens jurídicos que são de impossível individualização[180], sendo assim, carecem da atuação ministerial do *parquet* como *custos legis,* bem como outros, igualmente interessados[181], pra efetivação desta proteção especial prevista em lei.

4.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

Esta inovação legislativa tem acirrado os ânimos entre os doutrinadores, que vão seguindo em divergência sobre sua conceituação. O TAC é um importante instrumento de composição de conflitos na defesa de direitos difusos, e Carvalho Filho

---

[178] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 108.

[179] SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais** – Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 48.

[180] Artigo 1º da Lei de Ação Civil Pública e Artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor.

[181] Artigo 5º. Lei de Ação Civil Pública.

elabora pontuais críticas quanto à natureza jurídica deste, acabando por conceituá-lo como “ato jurídico pelo qual a pessoa, reconhecendo implicitamente que sua conduta ofende interesse difuso ou coletivo, assume o compromisso de eliminar a ofensa através da adequação de seu comportamento às exigências legais”[182].

Matéria deveras penosa é a de classificar a natureza jurídica deste Termo, visto que a gama de doutrinadores que escrevem acerca deste utiliza vieses diferentes para encarar o seu emprego dentro das balizas legislativas ora estipuladas. Entretanto, Rodrigo Fernandes dividiu estas classificações didaticamente em três linhas doutrinárias, podendo a natureza jurídica deste ser considerada como: (a) transação bilateral, (b) acordo unilateral ou (c) ato administrativo[183]. Este autor conclui que deve-se agrupar as duas primeiras correntes numa hipótese contratualista e a terceira numa hipótese administrativista, dividindo as possibilidade de natureza jurídica em correntes de dois grandes ramos do direito.

A crítica feita por José Carvalho dos Santos sobre a primeira corrente recai sobre a impossibilidade do Termo de Ajustamento de Conduta se encarregar de promover uma transação, pois, esta, se constituindo em um instituto típico de Direito Civil, implica em necessárias concessões mútuas conforme prescrições legais[184]. Primeira observação a ser feita é de que o Órgão Público interveniente no Termo, se insere de maneira meramente formal, pois participa no compromisso apenas na qualidade de compromissário, não possuindo manifestação de vontade específica na celebração do instituto[185], descartando com isso a tentativa de encaixe em um eventual negócio jurídico bilateral.

Neste sentido, tampouco será possível o órgão público realizar concessões sobre temas de interesses públicos indisponíveis[186]. Pela literatura de Hugo Nigro, os legitimados para celebrar o Termo não o realiza a fim de alcançar a satisfação de um direito próprio, mas por legitimidade extraordinária, conforme mandamentos de processo civil, e, assim sendo, “não podem transigir sobre direitos do qual não são

---

[182] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública** – Comentários por artigo. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 222.

[183] FERNANDES, Rodrigo. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

[184] Artigo 840. Código Civil Brasileiro.

[185] CARVALHO FILHO, op. cit., p. 225.

[186] VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Ação Civil Pública**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001. p. 102.

titulares”[187], portanto, cabendo apenas ao agente interessado - que figurará no termo na qualidade de compromitente - reconhecer que desempenha uma conduta que ofende interesses metaindividuais e comprometer-se adequar às exigências legais.

Isto posto, nunca seria possível entender o TAC como uma transação sob a ótica civilista, visto que não existe a contraprestação exigida em lei. Sobre este ponto, assevera Washington de Barros que “sem essa reciprocidade, a transação não passará de mera liberalidade. Se apenas uma das partes cede, trata-se-á de renúncia, desistência ou doação”[188]. Com isso, descarta-se a possibilidade de classificar a natureza do TAC como uma transação bilateral de essência contratual.

Há de se temperar este entendimento da natureza jurídica do TAC sob o viés de Carvalho Filho e a sua impossibilidade de transação ou acordo sob a mera alegação da indisponibilidade do interesse público. Neste sentido tem-se o magistério de Egon Bockmann et al., ao fornecer sustento pela viabilidade, indicando a prévia autorização legal conferidas às autoridades públicas elencadas na LACP, sendo que estas podem transigir sobre o modo de cumprimento de exigências formuladas pelas próprias leis[189].

Portanto, deve se entender que o objeto de transação dentro do Termo de Ajustamento de Conduta não é o direito material - difuso e indisponível -, mas a forma de execução das cláusulas do termo, que podem versar “sobre prazos ou condições para o efetivo cumprimento das normas legais que regem conduta lesiva”[190], compromissando o infrator a adequar sua conduta a fim de restaurar o bem jurídico em tutela.

É forçoso ressalvar o perigo de entender a natureza jurídica do Termo de Ajustamento de Conduta pelo viés puramente contratualista, visto que estes ajustes são fruto característicos da autocomposição dos litígios, no qual as partes resolvem as suas pretensões sem a sujeição à jurisdição. Nas lições de Fredie Didier, a “autocomposição é o gênero, do qual são espécies: a) *Transação*: concessões

---

[187] MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 25. ed. Saraiva: São Paulo, 2012. p. 425.

[188] MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 34.

[189] MOREIRA, Egon Bockmann. et al. **Comentários à Lei de Ação Civil Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

[190] DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Ação Civil Pública e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 315.

mútuas; b) *Submissão* de um à pretensão do outro: reconhecimento da procedência do pedido; c) *Renúncia* da pretensão deduzida”[191].

Segundo esta linha de raciocínio, a doutrina vê com bons olhos a *transação*, haja vista que a judicialização de todos os aborrecimentos da vida social implica em inflar a máquina jurisdicional. Para exemplificar a agrura da litigiosidade, Serafim Lourenço indica que “enquanto o processo judicial se arrasta sob os riscos da humana deficiência da aplicação do direito positivo [...] mantendo a sizânia entre os homens, a conciliação os reaproximam numa solução apaziguadora, equânime e rápida”[192].

Doutro modo, a *submissão* e a *renúncia* têm de ser encaradas com cautela, visto que as partes que estão em negociação nem sempre estarão em pé de igualdade. Sobre esta possibilidade, Egon Bockmann (et al) indica que, via de regra, a Administração é a mais forte, e, sendo assim, costuma ter robustez suficiente para editar ato administrativo que impõe a outra parte unilateralmente quando não é possível formatar as cláusulas do TAC de forma voluntária; entretanto, também é possível o contrário, quando o poder econômico do interessado faz com que a Administração flexibilize os interesses públicos em favor do interesse do particular, *v.g.*, quando a Administração “está interessada nos investimentos de um empresário [...], na ampliação de um estabelecimento industrial para criação de postos de trabalho”[193], assim, conclui-se que a forma contratualista de encarar o TAC acaba por dar mais vigor às vontades dos mais fortes, ao tempo que fragiliza a autonomia negocial dos mais fracos.

Este entendimento está em perfeito alinhamento com o teor do Acórdão do Superior Tribunal de Justiça que julgou precedente em Recurso Especial, decidindo que “do mesmo modo que o MP não pode obrigar qualquer pessoa física ou jurídica a assinar termo de cessação de conduta, o Parquet também não é obrigado a aceitar a proposta de ajustamento formulada pelo particular”[194], reforçando o quanto discutido

---

[191] DIDIER JR. Fredie. **Curso de Processo Civil**. Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento. 11. ed. Salvador: Juspodium, 2009. p. 78.

[192] LOURENÇO, Serafim. **Prevenção e conciliação dos litígios**. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1966. p. 6.

[193] MOREIRA, Egon Bockmann. et al. **Comentários à Lei de Ação Civil Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 373-374.

[194] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão no Recurso Especial nº 596.764 - MG** (2003 / 0177227-5). Relator: FERREIRA, Antônio Carlos. Publicado no DJ de 23-05-2012 p. 997. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21837531/recurso-especial-resp-596764-mg-2003-0177227-5-stj/inteiro-teor-21837532>. Acesso em: 15 ago. 2017.

neste trabalho. Ademais, neste mesmo julgado, o relator conclui que “o compromisso de ajustamento de conduta é um acordo semelhante ao instituto da conciliação e, como tal, depende da convergência de vontades entre as partes”[195]

A cautela demandada na questão deve ser encarada pela ótica de que, enquanto a autocomposição é uma medida amplamente aceita, e até desejada, existe uma “enérgica repulsa à autotutela como meio ordinário para a satisfação de pretensões em benefício do mais forte ou astuto”[196], e, por estes motivos, o “o TAC necessita não só realizar o ajuste da conduta devida, mas, sobretudo, ser irrepreensível juridicamente”[197], livre de vícios do consentimento e obra finalística da coincidência de vontades.

4.1.1 A modernização da Administração Pública para atingir o fim público

Após extenuante escrutínio, e realizadas as ressalvas necessárias, não resta alternativa além de acolher a intelecção contida na assertiva proposta por Hugo Nigro, na qual afirma que a natureza jurídica do Termo de Ajustamento de Conduta se adequa à de “um ato administrativo negocial por meio do qual só o causador do dano se compromete”[198], desta forma, não reconhecendo a *transação* por parâmetros contratuais de natureza civil, todavia, consequentemente, relocando esta para o âmbito administrativo, passando a *transação* figurar como um elemento negocial entre os celebrantes do TAC. Assim, dada a natureza dos direitos materiais discutidos, “o órgão público que o toma, a nada se compromete, exceto, implicitamente, a não propor ação de conhecimento para pedir aquilo que já está reconhecido no título”[199]. Ressaltando que, as cláusulas, após acolhidas pelo órgão, se tornam objeto de um título executivo.

---

[195] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão no Recurso Especial nº 596.764 - MG** (2003 / 0177227-5). Relator: FERREIRA, Antônio Carlos. Publicado no DJ de 23-05-2012 p. 997. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21837531/recurso-especial-resp-596764-mg-2003-0177227-5-stj/inteiro-teor-21837532>. Acesso em: 15 ago. 2017.

[196] GRINOVER, Ada Pellegrini. et al. **Teoria Geral do Processo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 29.

[197] MOREIRA, Egon Bockmann. et al. **Comentários à Lei de Ação Civil Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 374.

[198] MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 25. ed. Saraiva: São Paulo, 2012. p. 437.

[199] Ibid., p. 437.

Embora a vida em sociedade exija dos indivíduos a obediência ao poder de império do Estado[200], colocando a Administração Pública em local de preponderância em relação aos seus administrados, em virtude de prerrogativas decorrentes da realização de interesses públicos[201], esta tem passado por uma gradual evolução. Curiosamente, Moreira Neto tratou de trabalhar em obra própria, denominando esse processo de *Mutações do Direito Administrativo*, oriundas da renascença da *consciência da sociedade*[202]*,* possibilitando o surgimento de novas balizas para que seja exercida a gestão dos interesses gerais pelas organizações políticas constituídas. Neste diapasão, pode-se destacar o protagonismo do já mencionado *princípio jurídico da consensualidade*, que traz em seu escopo a vontade de substituir, "sempre que possível, a *imperatividade* pelo *consenso* nas relações Estado-sociedade e à criação de atrativos para que os entes da sociedade civil atuem de diversas formas em *parceria* com o Estado"[203].

Para fins específicos deste trabalho, é imperioso observar a consensualidade na solução de conflitos, partindo da ideia que a opção por esta forma não foi feita de maneira aleatória, mas através bases racionais e plenamente justificadas, tal como a *economicidade*, reduzindo os custos dispendidos pelo Estado e pela sociedade; a *agilidade*, simplificando os processos burocráticos; a *modernização*, renovando as modalidades de prestação de serviço; entre outros, conforme afiança Moreira Neto[204]. Assim, demostra-se inúmeras vantagens se comparadas às formas tradicionais e imperativas da Administração solucionar os conflitos.

Esse entendimento sobre uma administração pública pautada na consensualidade, não mitiga o sistema usual utilizado para atender a supremacia dos interesses públicos, mas sopesa os valores contidos em cada interesse tutelado em sociedade, construindo o que Gustavo Binenbojm chamou de *sistema de ponderações*, possibilitando o administrador público construir uma "aferição do

---

[200] BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

[201] SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

[202] Essa *consciência de sociedade* está fundada na ideia de que existe a necessidade de enfrentar os desafios criados pelo Estado, em prol da autonomia da coletividade e o seu consequente direito de participação, possibilitando abertura de novos canais na atuação política. Esta consciência ficou por muito tempo em latência, sufocada por "avassaladoras ditaduras, das ideologias de esquerda e de direita, e das burocracias e das tecnocracias autocráticas que devastaram a vida política no século vinte". MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

[203] Ibid., p. 26.

[204] Ibid., p. 29.

interesse prevalecente em um dado confronto de interesses [...], obrigando-o realizar seu próprio juízo ponderativo, guiado pelo dever de proporcionalidade”[205], com efeito, neste mesmo sentido, Marçal Justen Filho aponta entender que, hodiernamente, é preferível atingir o *interesse públicos* como resultado fim em vez de um pressuposto apriorístico utilizado para tomada de uma decisão, e, assim concluindo que o interesse público é fruto de “um longo processo de produção e aplicação do direito” [206], tendo autorização, a partir da gestão democrática do Estado, abrir a possibilidade de que sejam verificadas, em cada contexto, como se modula, esse interesse público[207].

O que está em discussão é: perseguir o rito processual dentro da Ação Civil Pública, a fim de alcançar uma sentença terminativa sobre o mérito, ou buscar, via Termo de Ajustamento de Conduta, a autocomposição do conflito, alcançando de forma consensual a rápida proteção e recuperação dos interesses difusos em discussão?

Neste sentido que surge a efetividade dos acordos substitutivos de sanção[208] nos processos administrativos, do qual, *mutatis mutandis*, o TAC pode ser encaixado como espécie, vez que este encerra uma querela sobre determinada lide, abreviando o lapso temporal para que se sintam os efeitos de uma sentença condenatória, enquanto aquele se instala ao final de um processo administrativo, como uma alternativa à aplicação ou execução de punição unilateral imposta pela Administração[209].

---

[205] BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**: Direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 107.

[206] JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. p. 128.

[207] Ibid., loc. cit.

[208] “Os acordos substitutivos são instrumentos administrativos, que poderão ser ocasionalmente aplicados pela Administração, sempre que, de ofício ou por provocação de interessado, verificar que uma decisão unilateral de um processo poderá ser vantajosamente substituída por um acordo em que o interesse público, a cargo do Estado, possa ser atendido de modo mais eficiente, mais duradouro, mas célere ou com menores custos”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 231, p. 129-156, jan. 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45823/45108>. Acesso em: 24 ago. 2017.

[209] SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Acordos substitutivos nas sanções regulatórias. **Revista de Direito Público da Economia** – RDPE, Belo Horizonte, ano 9, n. 34, p. 133-151, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/234216/mod_resource/content/1/Acordos%C2%A0substitutivos%C2%A0nas%C2%A0san%C3%A7%C3%B5es%C2%A0regulat%C3%B3rias.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2017.

Não resta dúvida sobre o melhor procedimento a ser adotado, uma vez que há a permissão legal, prevista na Lei de Ação Civil Pública, sobretudo, por se tornar uma forma alternativa à rígida punição, que somente será aplicada ao final de um exaustivo, combativo e custoso processo judicial; além de proporcionar atenção aos diversos interesses em lide, por meio de um instrumento consensual, completamente hábil a produzir os efeitos pretendidos em lei, atendendo ao que Egon Bockmann et al. julga ser "um negócio jurídico de direito administrativo classificável como ato administrativo consensual"[210].

4.2 DISCIPLINA LEGAL

Observando prontamente o conteúdo que de fato está veiculado na lei, e, em confronto com o que neste trabalho tem-se referido de forma insistente como Termo de Ajustamento de Conduta, vê-se uma nítida discrepância entre as nomenclaturas empregadas para se referir ao ato de adequação do comportamento previsto no §6º do artigo 5º da LACP. Em seu teor, está inscrito que este ato será um *compromisso*, não um *termo* como largamente têm se utilizado. A questão que deve-se discutir neste momento é: esta alteração na nomenclatura implica em modificação na substância do documento em comento?

Para dirimir este conflito, José dos Santos Carvalho Filho entende que não há qualquer prejuízo, se não afetado o conteúdo discutido no documento, visto que também "poder-se-á ainda chamar de *instrumento de compromisso*, ou termo análogo"[211]. Entretanto, no entendimento do multimencionado autor, existe imprecisão no emprego da palavra *termo*, entendendo que este pressupõe um negócio jurídico bilateral, enquanto, o *compromisso* materializa o ato jurídico de manifestação unilateral de vontade.

Para melhor alcançar a acepção da palavra, é preciso prévio conhecimento do que vem ser um *termo*, juridicamente falando, pois, este verbete tem sido sistematicamente utilizado para exprimir os mais variados sentidos. Portanto, adota-se, para compreensão deste trabalho, o entendimento ajustado ao que leciona

---

[210] MOREIRA, Egon Bockmann. et al. **Comentários à Lei de Ação Civil Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 370.

[211] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública** – Comentários por artigo. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 223.

Frederico Marques, quando afirma que o *termo* “em sentido lato é o ato escrito lavrado por funcionário ou servidor do juízo, [...], para documentar e formalizar declarações de vontade”[212], sendo que este diferencia-se do *auto*, em suas circunstâncias, pelo local onde é produzido, sendo que este último, no mais amplo sentido, tem o mesmo fim ora pretendido pelo *termo*, entretanto, pode ser realizado por oficial de justiça e fora das dependências do cartório[213]. Portanto, se o que diferencia o *termo* do *auto* é, basicamente, o local onde este é lavrado, não há qualquer imperfeição nomear o *compromisso de ajustamento de conduta* previsto na LACP de *termo de ajustamento de conduta*, encerrando, com isso, qualquer discussão dilatória sobre o assunto.

Superada esta discussão, é imperioso fazer anamnese do que deve ser entendido sobre os *órgãos públicos legitimados*. Para tal fim, se faz necessário entender que o legislador não pretendeu dotar capacidade todos os órgãos públicos - na definição de Ari Sundfeld[214]-, pois, se o entendimento fosse esse, correria-se o risco de dotar de capacidade para propor o TAC as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as empresas públicas de direito privado, órgãos que não possuem qualquer legitimidade natural para Ação Civil Pública[215]. Para este fim, é possível entender que “a permissão contida na lei se direcionou para o lado público dos legitimados, com exclusão dos entes privados”[216], principalmente ao Ministério Público, seja pela sua capacidade legal para ajuizar a Ação Civil Pública ou seja pela sua atuação ordinária como fiscal da lei, como será observado adiante neste trabalho.

Sobre outras imprecisões, Carvalho Filho destaca que a Lei de Ação Civil Pública é bastante clara sobre a posição dos órgãos públicos competentes para tal ato, tendo estes a possibilidade de <u>tomar</u> o compromisso. Em caminho dessemelhante, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), exarou a Resolução nº 23/2007, normatizando internamente a situação dos promotores ante o

---

[212] MARQUES, José Frederico. **Manual de Direito Processual Civil**. 2. ed. Campinas: Milennium, 2001. 1 v. p. 534.

[213] Ibid., loc. cit.

[214] “Órgãos públicos são as parcelas, sem personalidade jurídica própria, em que se divide a Administração Pública direta e através das quais esta expressa sua vontade”. SUNDFELD, Carlos Ari. Criação, estruturação e extinção de órgãos públicos. p. 1207-1220. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari. **Doutrinas essenciais de Direito Administrativo**. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 1208.

[215] MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 25. ed. Saraiva: São Paulo, 2012.

[216] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública** – Comentários por artigo. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 220.

inquérito civil. Neste documento normativo, em seu artigo 14, indica que o Ministério Público poderá firmar o compromisso de ajustamento de conduta[217].

Afirma o referido autor que, há, de fato, mudança de sentido ao se alterar o pretendido pela lei, quando o ente público deixa de *tomar* e passa a *firmar* o ajuste, entendendo que, ao *tomar* o compromisso somente o interessado manifesta sua vontade de atingir o fim previsto em lei, assinalando suas pretensões de mudar as posturas, amoldando-as às cláusulas pactuadas em termo. Doutra banda, ao *firmar* o compromisso, pode-se inferir que o Ministério Público esteja se comprometendo a algo perante o interessado, o que não ocorre de modo algum. Nas palavras de Carvalho Filho, "o MP não firma compromisso e, por isso mesmo, não se compromete a nada: quem faz é o ofensor aos interesses sob tutela, sob fiscalização do MP"[218]. Entretanto, é útil se amparar de outros sentidos existentes para o verbete "firmar". Assim, em consonância com José Náufel, *firmar*, dentro da técnica, pode significar, de igual modo, "subscrever com o seu nome, para os devidos efeitos. Apor assinatura em um ato escrito para lhe dar valor jurídico"[219], trazendo novas acepções para a palavra dentro dos diversos contextos.

Considerando que, ao tomar o compromisso, o órgão público, com o fim de dar forma irretocável ao ato, carece, ao menos, de aplicar um *visto* dando ciência do quanto versado no teor do documento. Destarte, deve-se reconhecer que não há qualquer prejuízo quanto a utilização do termo *firmar* em substituição ao sentido de *tomar*, prescrito pela lei, se revelando mero preciosismo observado pelo autor em comento. Entretanto, em função da devida justeza acadêmica, será adotado neste trabalho o quanto previsto pela LACP, prezando a aplicação da expressão *tomar.*

Aproveitando o quanto suscitado, Carvalho Filho aduz que o órgão público materializa sua participação na confecção do TAC através do agente que o representa, podendo ele "simplesmente assinar o instrumento (normalmente abaixo da assinatura do compromitente); poderá apor um 'visto' ou um 'ciente', ou até mesmo um 'de acordo'"[220], com este comentário é possível reforçar a ideia de que a participação do órgão público na confecção do acordo é de natureza

---

[217] Artigo 14. Resolução 23/2007 do CNMP.

[218] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública** – Comentários por artigo. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 222.

[219] NÁUFEL, José. **Novo dicionário jurídico brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Beta, [197-]. 3 v. p. 23.

[220] CARVALHO FILHO, op. cit., p. 225.

predominantemente assecuratória da formalidade exigida em lei. Entretanto, é natural que, na condição de tomador do compromisso, o agente que representa o Órgão seja devidamente qualificado, a fim de demonstrar, no ato, que possui todos os requisitos legais para chancelar o acordo, dotando o documento da transparência necessária para produção de efeitos e revestindo-o de mútua boa-fé.

4.2.1 Conteúdo essencial

Assim como todo ato administrativo, é imprescindível observar alguns elementos para que o TAC esteja em perfeita adequação aos mandamentos legais e assim possibilitando a produção de efeitos jurídicos válidos. Como pode-se observar, a legislação não faz qualquer menção sobre a formalidade necessária, entretanto, é salutar salientar os requisitos inerentes para a consubstanciação dos atos administrativos *lato senso*, bem como verificar a disciplina necessária para que o título executivo decorrente do inadimplemento das condições do TAC tenha validade em oportuna execução das obrigações pactuadas.

Nesta senda, a fim de investigar os requisitos indispensáveis para a composição do ato administrativo, afiança Cretella Jr. que a constatação de elementos estruturais é o que possibilita "revelar o defeito ou o vício da medida estatal"[221], e, embora o mérito administrativo tenha pouca margem para contestação externa, o defeito de forma tende a ser o objeto mais contumaz em sede de controle jurisdicional.

Neste sentido, convém observar a ressalva feita por Odete Medauar[222], ao destacar a desarmonia contida na doutrina com relação à vastidão de terminologias e enumeração destes elementos. Entretanto, a autora destaca que são três os mais recorrentes em todas as listas analisadas; a saber: o *agente*, o *objeto* e a *forma*. Deixa-se de discutir neste trabalho quaisquer outros elementos, visto que a legislação é silente em relação a qualquer obrigatoriedade especial; além do TAC se manifestar sob o manto de um ato administrativo *sui generis*, como já estudado exaustivamente quanto à sua natureza jurídica.

---

[221] CRETELLA JÚNIOR, José. **Controle jurisdicional do ato administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 213.

[222] MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

Portanto, para início da análise, convém observar que *os agentes* celebrantes devem possuir a competência necessária para participar do ato, sendo que, na condição de compromissário, deverá estar o órgão público, devidamente constituído pelo agente público que legitimamente represente o Estado[223], e, na condição de compromitente deverá estar o causador ou qualquer outro que possa eventualmente causar o efetivo dano, desde que seja uma pessoa civilmente capaz de contrair tais obrigações[224].

O *objeto* de que trata esta composição deve ser o ajuste da conduta do interessado, que precisa deixar de ser contrário aos interesses difusos, merecendo adequação, a fim de atender a proteção imprescindível para atender as exigências prescritas pela lei. Neste sentido, o documento "deve conter detalhadamente a menção à conduta violadora, bem como [...] as providências que serão adotadas para que o comportamento se ajuste às exigências legais"[225].

Além de descrever a conduta, o *termo* deve conter "todas as obrigações a cargo do infrator ou de terceiros [...] bem como as condições de seu cumprimento"[226]. Via de regra, estas obrigações se traduzem em duas espécies: *obrigação de fazer* ou *obrigação de não-fazer*, pois, se o objetivo é ajustar a conduta, essa só pode ser realizada através de uma mudança atitudinal, na qual o infrator vai deixar de fazer algo que seja prejudicial aos interesses protegidos, ou, de forma contrária, realizar algo a fim de reparar um dano que esteja colocando em risco estes interesses.

Sob este ponto, é importante destacar a posição de Carvalho Filho[227], na qual este se posiciona contrário a *obrigações de dar*, visto que esta se caracteriza como uma obrigação típica de indenização, portanto, não pode compor objeto principal do ajustamento, mas, apenas ocupando posição subsidiária e ligada à obrigação nuclear. Entende o mencionado autor que, se o termo versar unicamente sobre prestações de indenizações, não passará de uma simples confissão de dívida, desvirtuando a indispensabilidade da celebração de TAC. Contudo, é de bom grado acatar a posição

---

[223] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública:** Comentários por artigo. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

[224] MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 25. ed. Saraiva: São Paulo, 2012.

[225] CARVALHO FILHO, op. cit., p. 224.

[226] FINK, Daniel Roberto. Alternativa à Ação Civil Pública ambiental: reflexões sobre a vantagem do Termo de Ajustamento do Conduta. p. 113-139. In: MILARÉ, Édis. **Ação Civil Pública após 15 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 123.

[227] CARVALHO FILHO, op. cit., loc. cit.

de Daniel Roberto[228], ao entender que, em relação aos danos irrecuperáveis, é plenamente aceita a *obrigação de dar*, uma vez que sobre estes não será possível a submissão a qualquer que seja a obrigação, seja ela de fazer, como a de não-fazer; neste mesmo sentido opera a Resolução 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público[229].

Em relação à *forma*, embora lei não preveja de modo expresso qualquer ritualística, depreende-se, dentro do contexto, alguns pontos necessários para que o TAC possa gerar efeito e alcançar o fim pretendido. Em primeiro plano, Carvalho Filho aponta que a formalização do ato não seja verbal, visto que a participação do órgão público vai vincular o Estado, e, a fim de obedecer ao princípio da publicidade, se faz adequada uma formalização instrumental, implicando assim que este seja necessariamente escrito[230]. Este documento escrito permite controlar a legitimidade da conduta dos agentes públicos incumbidos de poderes administrativos.

Imperioso neste momento ir além da *anatomia do ato administrativo*[231], e, partir para as consequências que derivam de quando o TAC não for adimplido pelo compromitente. Para este fim, o rito formalístico deste documento deve seguir perfeito, a fim de que seja possível a execução, encaixando-se adequadamente a um título executivo extrajudicial. Deste modo, a disciplina jurídica indica que um título executivo possibilita ao credor uma execução coercitiva, pois este diploma, por força de lei, possui conteúdo cognitivo exauriente; todavia, não é suficiente que a lei indique que este instrumento tenha força de um título executivo[232], como também "é indispensável que, por seu conteúdo, se revele uma obrigação *certa*, *líquida* e *exigível*"[233].

---

[228] FINK, Daniel Roberto. Alternativa à Ação Civil Pública ambiental: reflexões sobre a vantagem do Termo de Ajustamento do Conduta. p. 113-139. In: MILARÉ, Édis. **Ação Civil Pública após 15 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

[229] "Artigo 14 – O Ministério público poderá firmar compromisso de ajustamento de conduta, nos casos previstos em lei, com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados [...], visando reparação do dano, à adequação da conduta à exigências legais ou normativas e, ainda à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados". Resolução 23/2007 do CNMP.

[230]CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública:** Comentários por artigo. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

[231] Nomenclatura utilizada por Cretella Jr. ao se referir aos elementos estruturais que compõe o ato administrativo, aqui estudado nas figuras dos *agentes*, o *objeto* e a *forma*.

[232] Os títulos executivos extrajudiciais devem necessariamente ser frutos de previsão legal, conforme indica o artigo 784 do Código de Processo Civil.

[233] THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 49. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. 2 v. p. 158.

Com base nesta ideia é que Daniel Roberto[234] acresce dois novos elementos a ser ressaltados, a fim de possibilitar ao Termo de Ajustamento de Conduta sua perfeição formal. De acordo com o juízo do autor, é preciso atentar para estipulação de *prazos*, bem como instituir *cláusulas penais*, desta maneira, consegue-se atingir a *certeza* da obrigação contida no título ao avaliar o *objeto* do ato; ademais, para obter a *liquidez* é preciso avaliar as *cláusulas penais* impostas, e a *exigibilidade* pode ser encontrada ao aferir os *prazos* estipulados para o cumprimento dos ajustes pactuados.

4.3 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Dada à grande demanda destinada ao Ministério Público e sua importância para o exercício da democracia, muito se tem cogitado, num sentido amplo e popular, de que o MP tenha a ambição de se constituir em um quarto poder[235]. Contudo, em sentido contrário, Sauwen Filho discorda, apontando que, para o exercício do poder, é preciso "uma faculdade voluntária e opcionalmente exercível, segundo o princípio da oportunidade"[236]. Esta assertiva vai no sentido de entender que, nenhuma das atribuições destinadas ao MP lhe dão uma margem possível para atuar ou deixar de atuar como elemento facultativo da sua vontade.

Corrobora com este pensamento o magistério de Pontes de Miranda, ao enfatizar que a essência do trabalho do Ministério Público é promover. Não à toa que o membro do Ministério Público é conhecido como promotor, pois, "êsse promover é tão essencial à vida das sociedades contemporâneas, e cada vez o será mais intimamente, que constitui atividade obrigatória"[237], arrematando o entendimento, complementa o aludido autor que "o Governador não pode, como o Presidente da República também não poderia ordenar que, em certo caso, em certas espécies, o Ministério Público não promova"[238]. Assim, conclui-se que o desempenho das atividades do MP não constitui um *exercício de poder*, mas

---

[234] FINK, Daniel Roberto. Alternativa à Ação Civil Pública ambiental: reflexões sobre a vantagem do Termo de Ajustamento do Conduta. p. 113-139. In: MILARÉ, Édis. **Ação Civil Pública após 15 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

[235] No sentido dado pela Constituição Federal Brasileira de 1988, como "Organização dos Poderes".

[236] SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 197.

[237] MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967** – Tomo IV. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. p. 324.

[238] Ibid., loc. cit.

decorre de um mero *cumprimento de dever*[239], encerrando, por enquanto, a cogitada autonomia no exercício do Poder do Estado.

Todavia, é preciso considerar o pensamento emitido por Jair Teixeira, ao anotar que, com o advento da sistemática constitucional de 88, o Ministério Público superou a função de apenas promover ações penais, e hoje constitui uma força autônoma, pois não obedece qualquer subordinação aos Poderes, exercendo suas funções com independência, então destacando que "sua estrela orientadora é a lei, e o seu princípio supremo é a tutela da sociedade"[240].

Superado este dilema, e seguindo o entendimento emitido por Jair Reis, é notório que o Ministério Público tem se especializado a cada dia, a fim de atender a demanda protetiva dos interesses coletivos, seja em sede constitucional, como em quaisquer outros instrumentos normativos que o indiquem como guardião de interesses. Neste condão, Mancuso elenca os diversos diplomas legais que confere ao MP poder de agir[241], *v.g.:* Lei 6.938/81, Lei 7.853/89, Lei 7.913/89, Lei 8.069/90, Lei 8.078/90, Lei 8.429/92, Lei 8.625/93, entre outras; evidenciando, neste processo, a confiança legislativa no trabalho promovido pelo *parquet*, enfatizando o preceito fundamental em que remonta uma função "essencial à função jurisdicional do Estado"[242].

Impõe-se, neste momento, observar que o que motiva a atuação do Ministério Público neste *munus público* é a defesa social. Nesta perspectiva, ora o MP atua como *dominus litis*, ora como *custus legis*; inclusive, esse mandamento encontra lastro legal na Lei de Ação Civil Pública[243], oportunidade em que reforça a necessidade de intervenção do *parquet* na proteção dos interesses difusos. Sobre este tema, Rodolfo Mancuso discorre acerca do duplo viés da atuação ministerial, expondo que o pensamento natural, ante a simples exegese da norma, seria em entender pela legitimidade *ad causam*, sinalizando que, por se tratar de interesses difusos, os indivíduos afetados pelo direito são incontáveis e, "como não é possível que todos esses sujeitos estejam presentes na lide [...] abriga uma forma anômala ou extraordinária de legitimação, ou ainda um caso de substituição processual"[244].

---

[239] SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

[240] REIS, Jair Teixeira dos. **Ministério Público**. São Paulo: Lex Editora, 2008. p. 40.

[241] MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública**: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

[242] Artigo 127. Constituição Federal Brasileira de 1988.

[243] "O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei". Artigo 5º, §1º. Lei de Ação Civil Pública.

[244] MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**: Conceito e legitimação para agir. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 202.

Entretanto, o autor retrocitado modera este entendimento, utilizando uma adequada comparação com as obrigações indivisíveis, visto que a indivisibilidade é uma das características dos interesses difusos[245], assim, devendo observar o tratamento dado pela legislação civilista pátria, quando esta indica que, havendo pluralidade de credores, qualquer um deles poderá exigir a quitação da dívida por inteiro[246], cunhando o entendimento sobre a existência de uma legitimação "concorrente e disjuntiva"[247], na qual cada legitimado age pleiteando em nome próprio direito próprio, se distanciando da ideia outrora mencionada, na qual o *parquet*, atuando como substituto processual, pleitearia em nome próprio interesse alheio.

Ainda que aparentemente esgotada esta posição sobre a legitimidade do MP, há de entender que esta não é posição pacífica. Enquanto Hugo Nigro, mesmo estando cônscio destas alegações acima colacionadas, ainda acolhe o argumento que indica que o Ministério Público, agindo como parte na ACP, estará atuando nada diferente do previsto no CPC quando menciona as possibilidades de substituição processual[248], pois a legislação pátria não faz qualquer distinção sobre os sujeitos de direito no rito processual, "pouco importando se o substituído é pessoa determinada ou grupo indeterminado"[249], e como se trata de interesses difusos, o titular do direito é a coletividade, nunca o Ministério Público em si, sendo este um defensor de interesses alheios, e assim, se amoldado às características identificadoras da legitimidade extraordinária.

Dada extenuante discussão, conclui-se por acolher o entendimento fornecido por Hugo Nigro, visto que demonstra a melhor postura ao defender a legitimidade extraordinária por substituição processual, vez que o Ministério Público não opera como uma pessoa destinatária dos direitos que defende em juízo, mas como órgão componente do Estado, afastando por completo a personalidade jurídica da pessoa natural que presenta o órgão. O agente público sim, este é titular dos bens tutelados na Lei de Ação Civil Pública, mas, quando estiver no exercício das suas funções dentro do órgão ministerial, deixa de sê-la.

Para ilustrar esta posição, explicita Pontes de Miranda que "o órgão é parte do ser, como acontece às entidades jurídicas, ao próprio homem e aos animais. Coração é órgão,

---

[245] MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**: Conceito e legitimação para agir. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. p. 83.

[246] Artigo 260, *caput*. Código Civil Brasileiro.

[247] MANCUSO, op. cit., p. 203.

[248] "Artigo 18 - Ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico. Parágrafo único. Havendo substituição processual, o substituído poderá intervir como assistente litisconsorcial". Código de Processo Civil.

[249] MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 25. ed. Saraiva: São Paulo, 2012. p. 65.

fígado é órgão, olhos são órgãos; o Presidente da República é órgão; o Governador [...] e Prefeito são órgãos”[250], nesta corrente, o autor evidência que o Ministério Público, como órgão, é a materialização do Estado, e, assim sendo, o seu promotor público não atua nos processos como parte, mas como *longa manus* do Estado, devendo exercer as atribuições[251] visando a proteção dos interesses da sociedade, não do próprio Estado[252].

Por outro lado, pode-se observar que, se o Ministério Público não agir na Ação Civil Pública como parte, na intenção de defender os interesses metaindividuais da sociedade, este deverá atuar como fiscal da lei, exercitando seu dever público como *custus legis.* Nesta senda, o MP é tido como um órgão interveniente, e, para tanto, dotado dos mesmos poderes das partes, “ressalvando, obviamente, aqueles, quando possível, de disposição do direito ou da ação”[253], aliás, vale frisar que, em virtude do interesse indisponível dos direitos em litígio na Ação Civil Pública, não é factível que o *parquet* abra mão do direito de ação ou dela desista depois de identificadas as hipóteses em que a lei exija a sua atuação[254].

Deste exame, concordam Édis Milaré e Antônio Alberto, no tocante ao Ministério Público, que, coroando todas suas nobres funções impostas pelos diversos dispositivos normativos, funciona como verdadeiro *ombudsman*[255], “transformam-no num aliado poderoso e elo de ligação entre a sociedade civil e o Poder Judiciário”[256], “encarregado também de fiscalizar interesses difusos, sem, contudo, a atribuição de defendê-los em juízo”[257], assim, quando não funciona como parte, impulsionando a ação e demonstrando diretamente interesse processual, lhe empresta a *praxis* jurídica, que tem gênese em suas atribuições constitucionais[258].

---

[250] MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários ao Código de Processo Civil** – Tomo I. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 288.

[251] Artigo 129. Constituição Federal Brasileira de 1988.

[252] MILARÉ, Édis. **A Ação Civil Pública na nova ordem constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1990.

[253] CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **O Ministério Público no Processo Civil e Penal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 12.

[254] MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 25. ed. Saraiva: São Paulo, 2012.

[255] “O ombudsman vem a ser um órgão surgido nos países escandinavos, destinado a exercer controle sobre as atividades da administração e depois a defender interesses coletivos diversos”. MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do promotor de justiça**. 2. ed. Saraiva: São Paulo, 1991.

[256] MILARÉ, op. cit., p. 31.

[257] MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público**: Democracia e ensino jurídico. Belo Horizonte: Del Rey, 2000. p. 155.

[258] Ibid., loc. cit.

5 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA EM EPÍGRAFE

Após exame detido sobre a previsão legal para confecção do Termo de Ajustamento de Conduta, é de maior interesse realizar o estudo do TAC que se tornou objeto de pesquisa deste trabalho. No ano de 2010, o Estatuto do Torcedor passou por uma sensível reforma proporcionada pela Lei 12.299/10, que adicionou ao texto da Lei 10.671/03 dispositivos que permitiam reforçar o caráter preventivo à violência no âmbito das praças desportivas. Esta legislação, além de consolidar direitos do torcedor, tratou pontualmente de regular a conduta das Torcidas Organizadas – também conhecidas como Torcidas Uniformizadas-, criando requisitos para seu registro, bem como tratando estas como sujeitos capazes de sofrer sanções administrativas disciplinares decorrentes de atividades vedadas a seus dirigentes ou membros associados.

Ainda, como força motriz da ação do Ministério Público da Bahia, tem-se o Protocolo de Intenções (PI)[259] lavrado no ano de 2007 entre o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (CNPG) e a Confederação Brasileira de Futebol (CBF). Este Protocolo de Intenções deve ser considerado pioneiro no sentido de dar efetividade ao EDT.

Este documento compromete a CBF a estimular as 27 (vinte e sete) federações regionais, que estão a ela afiliadas, a elaborarem planos de segurança, em conjunto com os clubes de futebol mandantes de jogos[260], a fornecer instalações que possibilitem implantação de órgãos dos Juizados Especiais Criminais (JECRIM)[261], publicar lista de torcedores impedidos de frequentarem estádios de futebol[262], e instalarem sistema de filmagem em todos estádios que sediem competições[263], entre outros.

Noutra banda, o referido PI também traz compromissos para os Ministérios Públicos Estaduais (MPE) e sua atuação dentro das responsabilidades em praças desportivas, qual seja na elaboração de planos de atuação na área penal e tutela

---

[259] BRASIL. Conselho Nacional de Procuradores-Gerais. **Protocolo de Intenções**. Visa formular propostas para o aperfeiçoamento de medidas destinadas ao combate da violência relacionada com partidas de futebol. Rio de Janeiro: 2007.

[260] Cláusula Primeira. **Protocolo de Intenções**. CNPG, 2007.

[261] Cláusula Oitava. **Protocolo de Intenções**. CNPG, 2007.

[262] Cláusula Nona. **Protocolo de Intenções**. CNPG, 2007.

[263] Cláusula Décima Quinta. **Protocolo de Intenções**. CNPG, 2007.

coletiva voltado a segurança do torcedor[264], realizar análise conclusiva sobre os laudos previstos no EDT[265], designar Promotores de Justiça para atuarem junto aos JECRIM[266], entre outras.

Além destes compromissos, este protocolo pioneiro ainda prevê ações conjuntas entre os signatários, no sentido de formar um elo coeso entre os poderes públicos e as pessoas jurídicas de direito privado. Justamente com fulcro nele que os MPE formalizaram Termos de Ajustamento de Conduta nas diversas unidades federativas brasileiras com o fito de prevenir e coibir atos de violência cometidos dentro ou nas imediações dos estádios de futebol[267].

Neste diapasão, em 27 de janeiro de 2011, o MPBA proporcionou um encontro com grande parte dos interessados nos eventos futebolísticos no Estado da Bahia para que, em conjunto, celebrassem um Termo de Ajustamento de Conduta – este trabalho foi multireferido como "TAC da Torcida Organizada de 2011"-, visando preservar interesses do torcedor, bem como desenvolver políticas de resoluções pacíficas para os conflitos relacionados às partidas de futebol. Deste encontro restaram acordadas obrigações e a repartição de responsabilidades, comprometendo às Torcidas Organizadas a adequarem suas condutas a fim de que a segurança coletiva das pessoas frequentadoras dos estádios baianos fosse preservada.

Há de salientar que este TAC da Torcida Organizada necessitou de um aditivo, modificando o conteúdo do termo original pactuado no ano de 2011, instituindo sanções para as T.O. que se envolvessem em quaisquer atos de violência colocando em risco a ordem pública[268]. No dia 02 de dezembro de 2014, a 3ª Promotoria de Justiça do Consumidor celebrou junto à Torcida Organizada Bamor o Compromisso de Ajustamento nº 046/2014, e, a partir daí, as demais T.O. seguiram o mesmo caminho, tornando a relação, que envolve as agremiações desportivas e suas Uniformizadas em praça desportiva, de mais fácil fiscalização e controle.

Algumas das responsabilidades já foram elencadas neste trabalho, na oportunidade que estas compuseram tema específico abordado, outras ver-se-á adiante.

---

[264] Cláusula Quarta. **Protocolo de Intenções**. CNPG, 2007.

[265] Cláusula Sexta. **Protocolo de Intenções**. CNPG, 2007.

[266] Cláusula Sétima. **Protocolo de Intenções**. CNPG, 2007.

[267] Cláusula Segunda. **Protocolo de Intenções**. CNPG, 2007.

[268] Cláusula Sétima. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

5.1 OBRIGAÇÕES DAS TORCIDAS ORGANIZADAS

Com a condução do Ministério Público da Bahia, os diretores de Torcida Organizada se comprometeram a regulamentar os atos constitutivos, devendo formar uma pessoa de direito privado, na modalidade de *associação*, remetendo, incontinente ao registro, cópias do estatuto para a diretoria do clube que torce, à Federação Baiana de Futebol, à Polícia Militar, à Polícia Civil e ao Ministério Público[269]. Entretanto, foi dispensada a exigência do registro às T.O., desde que estas contassem com menos de 200 (duzentos) associados, oportunidade que apenas redigiriam seus estatutos e remeteriam, em igual prazo, aos órgãos anteriormente elencados[270], se constituindo uma pessoa jurídica existente de fato[271].

Ademais, além dos requisitos previstos em lei, os atos constitutivos deveriam conter o domicílio da pessoa jurídica, bem como de filiais eventualmente existentes; condições para admissão dos seus membros, demissão e exclusão, direito e deveres destes, dotando de transparência o exercício de um direito constitucional[272], além de indicar as fontes de recursos para sua manutenção; modo de como deve se dividir em diretorias. Outrossim, exige-se a qualificação dos seus diretores, devendo ser averbada a ata de eleição; ainda, os atos constitutivos deverão apontar a forma como o estatuto poderá ser alterado e como a pessoa jurídica será dissolvida, também instituir métodos que possibilitem a prestação e aprovação das contas; e, principalmente, conter orientações expressas de caráter educativo, com o fim de incutir como responsabilidade do seu associado valores de respeito às pessoas, não violência, seja com sua presença nos estádios, bem como em outros lugares, inclusive na internet.[273]

Seguindo os termos de compromisso, as Torcidas organizadas se obrigaram a efetuar o cadastro dos seus membros, bem como conservar seus bancos de dados atualizados, mantendo atualização semestral deste e remetendo, dentro desta

---

[269] Cláusula primeira, *caput* e parágrafo primeiro. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

[270] Cláusula primeira, parágrafo segundo. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

[271] Cf. Artigo 2º. Estatuto do Torcedor; SILVA, Joseane Suzart Lopes da. **Direito dos Torcedores**: a proteção jurídica dos torcedores no Brasil – Eventos esportivos com dignidade, informação e segurança. Curitiba: Juruá, 2017.

[272] Cf. Artigo 5º, inciso XX. Constituição Federal Brasileira de 1988.

[273] Cláusula primeira, parágrafo terceiro. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

periodicidade, cópias digitais para o clube qual torce, Federação Baiana de Futebol, Polícia Militar, Polícia Civil e Ministério Público[274]. Concomitante, deverá expedir carteirinhas de identificação a seus componentes, devendo estas serem de apresentação obrigatória na entrada dos estádios, sob pena de proibição de acesso à praça desportiva com indumentárias identificadoras da Torcida Organizada[275].

Neste Termo de Ajustamento de Conduta, os dirigentes das T.O. assumem o compromisso de evitar "violências, tumultos, brigas, vídeos que incitem a violência, atos obscenos ou conteúdo difamatório, apologia ao crime ou contravenção penal, atentado contra o pudor público"[276], ou qualquer outra atitude hostil que possa comprometer a harmonia entre as pessoas que participem do evento; bem como se abster de realizar, incitar, auxiliar ou fomentar manifestações públicas de seus integrantes em áreas residenciais[277].

As Organizadas também se comprometem a comunicar, com antecedência mínima de 96 (noventa e seis horas), à Polícia Militar, Polícia Civil e ao Ministério Público, qualquer evento que seja incentivado, patrocinado ou de iniciativa destas[278], bem como qualquer manifestação pública que esta programar[279], devendo acatar integralmente as orientações da Polícia Militar, assim também, não poderão concentrar torcedores nas suas sedes nos dias de eventos esportivos[280].

Ainda, conforme as condições do TAC, deverá ser solicitada à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiro Militar, no mínimo com 48 (quarenta e oito) horas antes do evento, encaminhando lista dos objetos considerado potencialmente lesivos (a exemplo de bandeiras com mastros, banquetas de metal, instrumentos musicais ou outro objeto análogo), que possam ser utilizados para causar violência ou passíveis de ser arremessado contra outros torcedores, no gramado, ou contra os atletas; além de identificar cada responsável por estes materiais para devida autorização da PM[281].

---

[274] Cláusula segunda, caput, e parágrafo terceiro. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

[275] Cláusula segunda, parágrafos primeiro e segundo. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

[276] Cláusula quinta. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

[277] Cláusula sexta, parágrafo primeiro. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

[278] Cláusula sexta, *caput*. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

[279] Cláusula sexta, parágrafo primeiro. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

[280] Cláusula sexta, parágrafo segundo. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

[281] Cláusula oitava. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

5.2 OBRIGAÇÕES PREVISTAS PARA A POLÍCIA MILITAR DA BAHIA

Embora o Termo de Ajustamento de Conduta compromisse apenas as Torcidas Organizadas - como estudado em capítulo próprio -, o Ministério Público da Bahia, visando melhor controlar o cumprimento do compromisso ora ajustado, trouxe os principais órgãos públicos envolvidos na realização dos eventos, afinando responsabilidades na fiscalização das T.O., possibilitando a tomada de decisões coordenadas, e desenhando a importância do papel de cada um dentro deste contexto.

Neste diapasão, coube à Polícia Militar, dentro das missões específicas do TAC, recepcionar as Torcidas Organizadas no acesso ao estádio, verificando a regularidade dos seus membros[282] e disciplinando a entrada de materiais potencialmente danosos, desde que estes estejam devidamente autorizados[283]. Ademais, caberá também fazer avaliação, *in loco*, sobre os fatores de riscos que envolvem o evento, deliberando sobre o momento da saída do público ao final da partida, evitando o encontro entre rivais, tendo, para tal fim, autorização de reter determinas torcidas no interior do estádio, preservando, com isso, a segurança do evento esportivo[284].

Em consonância com o referido termo, caberá ainda à PM, deliberar sobre as condições do exercício de manifestação das Torcidas Organizadas, devendo orientar e, consequentemente, acompanhá-las a fim de garantir a ordem pública[285]; além de monitoras locais de aglomeração de torcedores associados às T.O. nos dias do evento, conforme acertamento anterior[286].

E, por fim, caberá ao Comandante do Batalhão Especializado em Policiamento de Eventos, aplicar medidas socioeducativas às Torcidas Organizadas, que poderão variar de advertência a suspensão de comparecimento aos estádios[287], conforme seja a gravidade dos fatos observados. Estas medidas têm caráter de sanção, e poderão ser aplicadas à medida que as compromissárias não honrem as obrigações

---

[282] Cláusula segunda, parágrafo segundo. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.
[283] Cláusula oitava, parágrafo único. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.
[284] Cláusula segunda, parágrafo terceiro. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.
[285] Cláusula sexta, parágrafo primeiro. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.
[286] Cláusula sexta, parágrafo segundo. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.
[287] Cláusula sétima, parágrafo primeiro. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

assumidas ao firmarem o termo de ajustamento, envolvendo-se em atos de violência ou contrários à ordem pública, sejam no local do evento, em suas imediações, ou até no deslocamento de ida e volta ao estádio, “independentemente de, na data, ocorrer evento esportivo ou não”[288].

Estas medidas poderão ser aplicadas com suspensão de 8 (oito) dias até 6 (seis) meses[289], sem prejuízo de multa ou responsabilidade criminal advinda dos fatos que ensejaram a sanção[290]. A suspensão consiste em afastamento da Torcida Organizada dos estádios, em qualquer que seja a competição, sendo proibida a utilização de qualquer indumentária que a identifique enquanto torcida[291]. Para isso, a Polícia Militar deverá enviar ao Ministério Público um relatório circunstanciado da ocorrência e a fundamentação para aplicação da sanção[292]. Com o fim de garantir a efetividade da sanção, a medida deverá ser cumprida imediatamente; entretanto, caberá ao MP a responsabilidade recursal, podendo a promotoria reavaliar a aplicação da medida, de ofício, ou por solicitação da torcida, até 48 (quarenta e oito) horas a partir da aplicação da punição[293].

Se, após análise dos fatos, chegar à conclusão de que 6 (seis) meses de suspensão não seja medida suficiente, devido à gravidade dos fatos, caberá ao Ministério Público o ajuizamento de Ação Civil Pública para alcançar tal fim[294].

5.3 ANÁLISE CRÍTICA DA QUESTÃO: É POSSÍVEL UM TAC ESTABELECER FUNÇÃO SANCIONADORA PARA A PMBA EM PROL DOS TORCEDORES?

A interferência do Estado na vida das pessoas, no desígnio de controlar seus atos, é intrínseca à existência da vida em coletividade. Nas palavras de Sundfeld, “desde os tempos imemoriais, o Poder público interfere autoritariamente no agir dos indivíduos, para controlá-lo e dirigi-lo”[295], entretanto, é importante analisar o modo de como o Estado cumpre suas funções em sociedade, limitando, em dado momento, as

---

[288] Cláusula sétima, *caput*. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.
[289] Cláusula sétima, parágrafo quarto. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.
[290] Cláusula sétima, parágrafo quinto. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.
[291] Cláusula sétima, parágrafo terceiro. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.
[292] Cláusula sétima, parágrafo primeiro. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.
[293] Cláusula sétima, parágrafo segundo. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.
[294] Cláusula sétima, parágrafo sexto. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.
[295] SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 9.

liberdades das pessoas, a fim de atingir um fim coletivo. Aliás, há de salientar que há registro bastante antigo na Bahia, em 1958, que versa sobre limitação quanto ao ingresso de torcedores portando de bombas e foguetes em estádio, embora não seja possível determinar qual autoridade manifestou a ordem de proibição[296]. Enfim, há interferência nos interesses particulares, a fim de preservar outras necessidades sociais sensíveis.

A continência destas vontades privadas, a fim de assegurar um bem mais amplo e de interesse da social, está estabelecida no que se convencionou a chamar de *poder de polícia*, no qual Caio Tácito define que é "o conjunto de atribuições concedidas à administração para disciplinar e restringir, em favor de interesse público adequado, direitos e liberdades individuais"[297]; entretanto, é salutar observar a cautela exigida por Sundfeld, ao apontar que paira uma carga negativa associada à denominação *poder de polícia*, sugerindo que, em alguns contextos, a doutrina tem omitido o título policialesco, empregando, em substituição, a expressão "*limitações administrativas"*, mas sem alterar substancialmente o conteúdo deste instituto administrativista[298]. Com isso, o autor supõe existir motivos obscuros no exercício do *poder de polícia*, e, sob o pretexto de imprimir uma nova significância à atuação administrativa nas relações privada, mascara o instituto com o emprego de outros rótulos menos penosos.

Sem qualquer pretensão de esgotar o assunto, até por não compor objeto principal de pesquisa deste trabalho, é oportuno observar Caio Tácito quando indica a existência de uma divisão dos *poderes de polícia*, sendo desmembrados em duas espécies: polícia judiciária e polícia administrativa, se constituindo "a primeira de natureza repressiva [...]. A segunda, de finalidade preventiva, voltada à manutenção da segurança, ordem e tranquilidade públicas como meio de resguardar o meio social de ofensas potenciais"[299]. Oportuno então, para que sejam afastados os receios apontados alhures por Sundfeld[300], valer-se dessa lição de Caio Tácito, com a qual

---

[296] LEANDRO, Paulo Roberto. **Negô! Baêa!:** A invenção da torcida baiana. Salvador: EDUFBA, 2015.

[297] TÁCITO, Caio. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 141.

[298] SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 12-13.

[299] TÁCITO, op. cit., p. 143.

[300] No mesmo sentido, ver Odete Medauar sobre "Críticas à noção. Contestação à Crítica", na qual faz referência a Giannini e Gordillo, que ratificam igual preocupação observada em Sundfeld. MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 396.

também concorda Mário Masagão, ao enfatizar que o *poder de polícia* não possui necessariamente o caráter coativo, nem se aplica com uso obrigatório da força, mas se revela um meio hábil de prevenir danos sociais que possam ser originados da atividade privada: "tutelando, dirigindo, aconselhando"[301].

Para tranquilizar aqueles que miram com precaução as atividades regidas pelo *poder de polícia* do Estado, Odete Medauar indica que o ponto nuclear destas preocupações advém da imagem de que existe uma competência de polícia ilimitada, às dispensas de uma fundamentação legal[302]. Ora, não deve ser acatado tal entendimento, visto que o exercício do poder de polícia somente decorre em função de lei, que de forma "explícita ou implícita atribui a um determinado órgão ou agente administrativo a faculdade de agir"[303], restando patente a influência do princípio da legalidade, bem como na valorização dos direitos fundamentais.

Destarte, partindo para a especificidade do Termo de Ajustamento de Conduta em epígrafe, não resta dúvida quanto à natureza difusa dos interesses por este protegido. Seja pela relação de consumo envolvida entre os torcedores e os organizadores do evento[304], quanto pelo impacto direto na segurança pública, quando as pessoas ofendem suas integridades, gerando repercussão penal, dentro ou fora das praças de desporto[305]. E, com base neste interesse, deve o Ministério Público interferir, com o propósito de preservar o que puder ser preservado, e restaurar o status dos bens tutelados[306].

Neste sentido, aponta Álvaro Lazzarini o destaque atribuído ao MP "na defesa do consumidor, [...] porque, deve instituir Promotorias de Defesa do Consumidor para a execução da Polícia Nacional das Relações de Consumo, como instrumento do Poder Público previsto no art. 5º, II do CDC"[307]. Logo, calcado neste entendimento,

---

[301] MASAGÃO, Mário. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 155.

[302] MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

[303] TÁCITO, Caio. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 142.

[304] Segundo Rizzatto Nunes, a defesa do consumidor tem natureza "claramente coletiva". Além de quê, foi o CDC que se incumbiu de definir a definição de direitos difusos e de direitos individuais homogêneos dentro do ordenamento jurídico brasileiro. NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

[305] OLIVEIRA, Elias. **Criminologia das multidões**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1966.

[306] Artigo 5º, I *c/c.* §1º. Lei de Ação Civil Pública.

[307] LAZZARINI. Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 379.

pode-se aferir que o *parquet* opera no exercício do *poder de polícia*, e, posto isso, deve aplicar o acervo legislativo na busca da prevenção. Para tanto, no desempenho desta nobre função, deve fazer uso dos meios necessários para que sejam efetivadas suas atribuições previstas na Constituição[308], inclusive, como no caso *in tela*, harmonizar com demais órgãos do Estado, objetivando atingir o desejado.

E, como a legalidade tem sido mola mestra de todos os atos administrativos da moderna gestão pública, vale-se do regramento instituído pela Lei de Ação Civil Pública no qual indica a possibilidade de tomar dos potenciais causadores de danos a direitos difusos o compromisso para que estes se adequem às exigências da lei, devendo fazê-lo mediante cominações[309]. Entenda-se que, neste sentido, cominações está diretamente ligado aos ajustes prévios sobre possiblidades e formas de sanções face o descumprimento, por conseguinte, sem estas "nada adiantaria a promessa se não houvesse a previsão de penalidade"[310].

Desta forma, "a imposição de sanções norteia-se pela legalidade das medidas punitivas, descabendo à autoridade 'inventá-las'"[311], portanto, atendendo este requisito é que as cominações foram previamente anotadas em Termo de Ajustamento de Conduta, e assim, fruto de convenções voluntárias, na qual o Poder Público mitiga o direito de propor Ação Civil Pública, desde que o compromitente se sujeite aos pontos do TAC. Assim, amoldando de formar perfeita à consensualidade administrativa e a consequente busca pela sua eficiência.

Sabendo que a sanção possui a função de assegurar a eficácia da norma, se torna esta "um meio indireto sobre o qual o legislador se apóia para conseguir a observância da sua lei"[312]. Entretanto, como observado, no caso específico do TAC, o próprio documento, após assinado, representa a norma que regerá a relação entre o compromitente e compromissário, adquirindo reputação tal qual o contrato ao regular

---

[308] Artigo 129, incisos II, III e IX. Constituição Federal Brasileira de 1988.

[309] Artigo 5º, §6º. Lei de Ação Civil Pública.

[310] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública:** Comentários por artigo. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 230.

[311] MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 403.

[312] CRETELLA JÚNIOR, José. **Prática de Processo Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 75.

a relação entre os pactuantes[313]. E, uma vez que o Ministério Público da Bahia delineou, com rigor, as limitações administrativas no documento temático deste trabalho, “nasce, para administração, um direito subjetivo público de exigir concretamente o cumprimento”[314].

Com fulcro neste entendimento, é que o MPBA traz como parceiros outros entes do Estado, a fim de que estes ofereçam supedâneo necessário para fiscalização das Torcidas Organizadas, de acordo com o TAC de 2011. É significativo indicar o entendimento de Moreira Neto ao sublinhar que “a imposição de limitações administrativas, empregadas ordinariamente na atividade de polícia, é indelegável, pois seria inadmissível que a Administração cometesse a terceiros a disciplina da propriedade e da atividade privada”[315], e, neste mesmo sentido, assinala Álvaro Lazzarini, apontando que “o Poder de Polícia é indelegável. Ele é exclusivo da Administração Pública, como Poder Público”[316]. Entretanto, Moreira Neto reserva esse impedimento às funções típicas do Ministério Público, indicando viabilidade de delegação de ações de mera execução, desde que estas estejam atreladas a prestação de um serviço público, inclusive, menciona a possiblidade da administração associada atuar por delegação “quando coincidam com seus respectivos interesses, desde que elas não demandem emprego da coerção física, nas quais, só o Estado cabe atuar”[317].

Pois bem, se há esta ressalva autorizando a delegação nas ações de mera execução em favor de entidades extraestatais, maior vigor existe quando essa delegação é fixada para um organismo estatal, principalmente para aquele que tem autorização legítima no uso da força. Nada obstante, entende-se que este quesito da concessão de poderes do Ministério Público da Bahia para a Polícia Militar somente pode ser constatado nas ocasiões em que a PMBA alcança a permissão para aplicar, por si, as medidas sancionatórias às Torcidas Organizadas[318]. A *prima facie*, a

---

[313] Orlando Gomes entende que o contrato se perfaz como uma *norma individual*, da qual os pactuantes devem obediência, em função da regra *pacta sunt servanda*. GOMES, Orlando. **Contratos**. 26. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

[314] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 420.

[315] Ibid., loc. cit.

[316] LAZZARINI. Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 205.

[317] MOREIRA NETO, op. cit., p. 420.

[318] Cláusula sétima. **TAC da Torcida Organizada**. MPBA, 2011.

competência para infligir as medidas socioeducativas aparenta estar dentro das funções esperadas pelo órgão tomador do ajuste, mas, nas demais atribuições da PM previstas em TAC, ela atua estritamente dentro das suas competências, exercendo sua capacidade de controle, fiscalização e outras de natureza preventiva[319].

Então, percebe-se que o Termo de Ajustamento de Conduta em comento é um instrumento de grande valia a serviço de entes estatais, possibilitando que estes convirjam esforços a fim de alcançar um interesse comum no cumprimento das suas missões. Lazzarini indica que "o policial militar é o homem do primeiro combate ao crime. É ele que faz a chamada *repressão imediata*, que enfrenta o fato no calor dos acontecimentos, sendo, pois, o posto avançado da justiça"[320], portanto, lastreada nesta proximidade constante com os acontecimentos criminosos, que coube à PM baiana essa posição de vigilância sobre as Torcidas Organizadas, munindo o MP de informações circunstanciadas e proporcionando que a prevenção seja tão efetiva, a ponto de revelar diminutas ocorrências que necessitem destas *repressões imediatas* no locais de evento.

Ainda, seguindo outro indicativo apontado por Álvaro Lazzarini, "ao atuar, o policial militar empregará seus conhecimentos técnicos-jurídicos sobre o fato"[321]; portanto, nesta linha, quanto maior seu cabedal prático-teórico sobre a especialidade de sua área, melhor será qualidade do seu serviço prestado à comunidade. E, neste diapasão, foi cunhado o Curso de Policiamento em Eventos Especiais (CPEE) na Polícia Militar da Bahia.

Com fundamentação legal[322] e, de acordo com normativa interna[323], o referido curso se destina a habilitar policiais militares que servem a unidades operacionais que possuam, em sua área de responsabilidade territorial, praças desportivas com envergadura de público igual ou superior a 5 (cinco) mil torcedores, competindo-lhe capacitar os servidores militares a "planejar, executar, fiscalizar e desempenhar com proficiência as técnicas e táticas no policiamento preventivo e, eventualmente,

---

[319] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

[320] LAZZARINI. Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 89.

[321] Ibid., loc. cit.

[322] Lei de Organização Básica da PMBA/2014.

[323] PMBA. **Portaria 070/CG/15** de 22 de dezembro de 2015. Regulamenta a Organização Estrutural e Funcional da Polícia Militar da Bahia e dá outras providências. Artigo 35.

repressivo”[324]. Com carga horária de 149 (cento e quarenta e nove) horas/aula, o curso é composto por 4 (quatro) disciplinas teóricas, a saber: Comportamento social em eventos especiais; Planejamento técnico de policiamento em eventos especiais; Fundamentos legais e Gerenciamento de crises em eventos especiais. 4 (quatro) disciplinas teórico-práticas, a saber: Técnica e tática de policiamento em eventos especiais; Técnica e tática de controle de distúrbios civis em eventos especiais; Material bélico e equipamento de controle de distúrbios civis e Tiro policial; bem como outras atividades complementares e estágio em praças desportivas.

Cumprindo esta agenda, a PMBA dispõe de mecanismos específicos, a fim de possibilitar o policial militar empregado no policiamento em eventos especiais, oferecer o serviço mais técnico e perfeitamente alinhado com a legislação vigente, a fim de proporcionar a prevenção esperada ou, utilizar os meios adequados durante a necessidade de uma casual repressão qualificada. E, com foco no Termo de Ajustamento de Conduta de 2011, formar uma aliança forte e compromissada na defesa dos direitos da coletividade baiana.

[324] PMBA. Currículo do Curso de Policiamento em Eventos Especiais, nº 001/2017.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

(1) Diante das questões observadas no processo de construção deste trabalho, pode-se concluir que a atribuição da Polícia Militar da Bahia de fiscalizar e infligir punição às Torcidas Organizadas está perfeitamente alinhada à sistemática protetiva dos torcedores. Como é cediço, por fazer parte da estrutura de segurança pública, prevista em rol constitucional, a PM deve prestar sempre um serviço cujo o destinatário final seja a sociedade; e, nesta senda, pode-se classificar, com tranquilidade, que a atenção direcionada aos fatores de riscos que envolvem os eventos desportivos, se encaixa, com maestria, a uma das missões legais da força policial, que é agir preventivamente, a fim de dissuadir fatores que possam perturbar a ordem.

(2) Chegar a este resultado somente foi possível após perscrutar a importância que o futebol ocupa no cotidiano brasileiro, que deixou de ser um esporte das elites, e ganhou a simpatia das classes menos favorecidas. Isso ocorreu após a abertura decorrente da profissionalização do esporte, momento em que houve a inserção de atletas negros e outros de origem menos favorecida, popularizando, consequentemente, sua plateia, que foi se diversificando e ficando maior a cada dia.

(3) Esta inclusão permitiu que os espectadores saíssem da posição de meros apreciadores e ocupassem local de destaque, chegando ao que hodiernamente conhecemos como Torcidas Organizadas. Ao passo que estas torcidas cresciam, e giravam a cadeia econômica do futebol, seus associados foram protagonistas de eventos fatídicos decorrentes do descontrole, casos que forçaram uma mudança legislativa, possibilitando maior foco na proteção das pessoas e amplitude do viés preventivo a redor dos eventos de futebol.

(4) Além destes eventos, houve a eleição do Brasil como país sede da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, fatores que potencializaram a demanda para prestação de um serviço de excelência, compatível com estes eventos de interesse internacional. É neste cenário que, na Bahia, foi criado o Batalhão Especializado em Policiamento de Eventos, tropa composta por policiais devidamente treinada para emprego em espetáculos futebolístico, atendendo a demandas, não só institucional da PM, mas também da FIFA - organizadora e mandatária do torneio de futebol – dentro das condições mínimas para que o país pudesse ciceronear as competições.

(5) Entretanto, somente a aplicação da lei não se mostrou suficiente, em função de depender da resposta jurisdicional para que os efeitos pretendidos fossem, de fato, alcançados na realidade prática. Além de ser um processo custoso e demorado, nem sempre os resultados da decisão em Ação Civil Pública saem em conformidade à melhor forma para reparar os danos advindos do comportamento potencialmente lesivo. Eis que o Termo de Ajustamento de Conduta se apresenta como um ato administrativo transacional, que reúne os múltiplos interesses envolvidos (de ordem privada e coletiva), no qual, os órgãos públicos legitimados pela lei, tomam daqueles que, voluntariamente, assumem o compromisso de mudar suas ações a fim de adequá-las à exigência legal. Se revelando, assim, poderoso aliado na defesa dos direitos difusos em sede extrajudicial, pois, o quanto pactuado, em caso de descumprimento por parte do compromitente, se torna um título executivo.

(6) Como principal legitimado, embora não seja o único previsto, tem-se o Ministério Público, importante Instituição pública, incumbido do seu *munus público*, atua na vigilância dos interesses da coletividade. E, dentro do regramento da Ação Civil Pública, tem obrigatoriedade de atuar, seja como *legitimado extraordinário*, ações em que atua em nome próprio, como parte, pleiteando em juízo interesses da sociedade; ou como *fiscal da lei*, nas eventualidades em que outros Órgãos proponham a ação, o *parquet* tem obrigação de acompanhar o processo, a fim de assegurar o melhor interesse público.

(7) Com efeito, utilizando-se deste valioso instrumento previsto na Lei de Ação Civil Pública, que o Ministério Público da Bahia, fazendo uso das suas atribuições, reuniu todos os interessados na realização dos eventos de futebol em território baiano, celebrando assim um Termo de Ajustamento de Conduta, documento que tem por fim regular as ações das Torcidas Organizadas, no sentido de que sejam compatibilizados, da melhor forma, os direitos da coletividade aos interesses destas compromissas com o documento. Tudo isso, em conformidade com ordenamento jurídico pátrio, acolhendo a intenção de melhor efetivar os interesses públicos, sem, contudo, inviabilizar o exercício das liberdades individuais dos particulares, evidenciando o espírito da consensualidade e eficiência decorrentes da coincidência de vontades para alcançar o melhor resultado.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Francisco. **Introdução ao Direito Civil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

AYDOS, Elena de Lemos Pinto. Hermenêutica e interpretação: Um Estudo dos cânones de Carlos Maximiliano. **Direito do Estado - Novas Tendências**. Edição Especial. v. 4, n. 7. Porto Alegre: PPGDir. / UFRGS, 2005. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/viewFile/50818/31648>. Acesso em: 31 jul. 2017.

BAHIA (Estado). Ministério Público do Estado. **Termo de Ajustamento de Conduta,** de 27 de janeiro de 2011. Dispõe sobre medidas a serem adotadas pelas Torcidas Organizadas a fim de dar efetividade ao Estatuto do Torcedor.

_____. **Lei nº 6.896,** de 28 de julho de 1995. Institui o FEASPOL. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/86052/lei-6896-95>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Lei nº 13.201***,* de 9 de dezembro de 2014. Reorganiza a Polícia Militar da Bahia, dispõe sobre o seu efetivo e dá outras providências. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-13201-2014-bahia-reorganiza-a-policia-militar-da-bahia-dispoe-sobre-o-seu-efetivo-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 21 jun. 2017.

BARREIROS NETO, Jaime. **Direito Desportivo**. Curitiba: Juruá, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento:** uma análise comparativa internacional. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2006.

BEM, Leonardo Schimitt de. **Direito Penal Desportivo:** Homicídios e Lesões no âmbito da prática desportiva. São Paulo: Quartier Latim, 2009.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Código Civil dos Estados Unidos do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1921. 1 v.

_____. **Teoria geral do Direito Civil**. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1975.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo:** Direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial**. São Paulo: Edusp, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689**, de 3 de outubro de 1941. Institui o Código de Processo Penal. Diário Oficial da União, 13 out. 1941, retificado em 24 out. 1941. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Decreto-lei nº 667***,* de 2 de julho de 1969*.* Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 3 jul. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm>. Acesso em 22 jun. 2017.

_____. **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 e dá outras providências. Diário Oficial da União, 25 jul. 1985. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 23 jun. 2017.

_____. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a defesa do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, 13 set. 1990, edição extra e retificado em 10 jan. 2007.
Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em 24 jun. 2017.

_____. **Lei nº 9.615**, de 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências – Lei Pelé. Diário Oficial da União, 25 mar. 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9615consol.htm>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, 11 jan. 2002. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 23 jun. 2017.

_____. **Lei nº 10.671**, de 15 de maio de 2003. Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências. Diário Oficial da União, 16 mai. 2013. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.671.htm>. Acesso em 18 mai. 2017.

_____. **Lei nº 12.299**, de 27 de julho de 2010. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão aos fenômenos de violência por ocasião de competições esportivas; altera a Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 28 jul. 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12299.htm>. Acesso em: 18 mai. 2017.

_____. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, 17 mar. 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 25 jun. 2017.

CABEZÓN, Ricardo de Moraes. **Manual de Direito do Torcedor**. São Paulo: Atlas, 2012

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARLAXO, Ernani Guarita. **As pessoas jurídicas em suas origens romanas**. Curitiba: Editora Guaíra, 1943.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **O Ministério Público no Processo Civil e Penal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

CARNEIRO, Raphael. **BAVI**: Uma paixão sem limites. Salvador: Editora Plus, 2009.

CARVALHO, Eric Luís. **Fanatismo Organizado:** A rivalidade entre as duas maiores Torcidas Organizadas de futebol da Bahia. Salvador: Clube de Autores, 2010.

CARVALHO, Eric Luís e CARNEIRO, Raphael. Com policiamento especial, Bahia vê queda na violência entre torcidas. Disponível em: <http://globoesporte.globo.

com/ba/noticia/2015/07/com-policiamento-especial-bahia-ve-queda-na-violencia-entre-torcidas.html>. Acesso em: 26 jun. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública:** Comentários por artigo. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

Conselho Nacional de Procuradores-Gerais. **Protocolo de Intenções**. Visa formular propostas para o aperfeiçoamento de medidas destinadas ao combate da violência relacionada com partidas de futebol. Rio de Janeiro: 2007. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/ portalweb/hp/7/docs/cnpg1.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2017.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Controle jurisdicional do ato administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

_____. **Prática de processo administrativo**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Ação Civil Pública e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2009.

Departamento Nacional de Proteção do Direito do Consumidor. **Nota Técnica 001/2003**. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/ consumidor/notas-tecnicas/anexos/nota_estatuto_torcedor.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2017.

DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

DIDIER JR. Fredie. **Curso de Processo Civil:** Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento. 11. ed. Salvador: Juspodium, 2009

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro:** Teoria Geral do Direito Civil. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FARIAS, Cristiano Chaves. et al. **Curso de Direito Civil:** Responsabilidade Civil. Salvador: Juspodium, 2014.

Federação Baiana de Futebol. **Regulamento do Campeonato baiano de futebol profissional, série "A"**, edição 2017. Disponível em: <http://www.fbf.org.br/ckfinder/userfiles/files/ reg_seriea_2017_161216(1)(1).pdf>. Acesso em: 31 jul., 2017.

FERNANDES, Rodrigo. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

FERNANDES NETO, Francisco de Paula. **Ação Civil Pública nº 08.2013.00394925-0.** Florianopolis: MPSC, 2013.

FERREIRA, Alexandre Sérgio Vicente. et al. **Guia de recomendações para atuação das forças de segurança pública em praças desportivas**: Marco de segurança no futebol. Brasília: Ministério da Justiça, Ministério dos Esportes, 2016.

FIFA, Executive Committee. **Safety Regulations**. Zurich: 29 December 2008. Disponível em: <http://www.fifa.com/mm/document/tournament/competition/ 51/53/98/fifa_safety_regulations_en.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. **FIFA Stadium Safety and Security Regulations**. Tokyo: 14 December 2012. Disponível em: <https://www.fifa.com/mm/document/tournament/ competition/51/53/98/safetyregulations_e.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

FINK, Daniel Roberto. Alternativa à Ação Civil Pública ambiental: reflexões sobre a vantagem do Termo de Ajustamento do Conduta. p. 113-139. In: MILARÉ, Édis. **Ação Civil Pública após 15 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil:** Responsabilidade Civil. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. **Novo Curso de Direito Civil:** Parte Geral. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GLOBO, Extra. Organizada do Bahia causa morte de torcedor de 14 anos do Vitória. Disponível em: <https://extra.globo.com/esporte/organizada-do-bahia-causa-morte-de-torcedor-de-14-anos-do-vitoria-10802877.html>. Acesso em: 26 jun. 2017.

GOMES, Luiz Flávio. et al. **Estatuto do Torcedor comentado**. São Paulo: RT, 2011.

GOMES, Orlando. **Introdução ao Direito Civil**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1957. 1 v.

_____. **Contratos**. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____. **Responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 1 v.

_____. **Direito Civil Brasileiro:** Responsabilidade civil. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GRINOVER, Ada Pellegrini. et al. **Teoria Geral do Processo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LEANDRO, Paulo Roberto. **Negô! Baêa!:** A invenção da torcida baiana. Salvador: EDUFBA, 2015.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do Processo Coletivo**. São Paulo: RT, 2002.

LOPES JR., Aury. **Direito Processual Penal**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LOURENÇO, Serafim. **Prevenção e conciliação dos litígios**. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1966.

MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público:** Democracia e ensino jurídico. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**: Conceito e legitimação para agir. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

_____. **Ação civil pública**: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MASAGÃO, Mário. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

MAXIMO, João. Memórias do futebol brasileiro. In: **Revista Estudos Avançados**. v. 13, n. 37, p. 179-188. São Paulo: dezembro de 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141999000300009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 jun. 2017.

MARQUES, José Frederico. **Manual de Direito Processual Civil**. 2. ed. Campinas: Milennium, 2001. 1 v.

MARTINS, Eliezer Pereira. **Direito Administrativo Disciplinar Militar**. São Paulo: Editora de Direito, 1996.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do promotor de justiça**. 2. ed. Saraiva: São Paulo, 1991.

_____. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 25. ed. Saraiva: São Paulo, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MELO, Antonio Jorge Ferreira. **Do controle de distúrbios civis ao gerenciamento de multidões festivas**: uma análise da evolução dos padrões de policiamento ostensivo no carnaval de Salvador. Dissertação (Mestrado). Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

MENDES, Jean. Bamor versus Imbatíveis, rivalidade que vai além do futebol. Disponível em: <http://www.aratuonline.com.br/noticias/bamor-versus-imbativeis-rivalidade-que-vai-alem-do-futebol>. Acesso em: 26 jun. 2017.

MILARÉ, Édis. **A Ação Civil Pública na nova ordem constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1990.

MILLS, John. **Charles Miller**: O pai do futebol brasileiro. São Paulo: Panda Books, 2005.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo IV. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.

_____. **Comentários ao Código de Processo Civil**. Tomo I. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MONJARDET, Dominiqiue. **O que faz a polícia**. São Paulo: Edusp, 2002.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

MOREIRA, Egon Bockmann. et al. **Comentários à Lei de Ação Civil Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, p. 129-156, jan. 2003. 231 v. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45823/45108>. Acesso em: 24 ago. 2017.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NÁUFEL, José. **Novo dicionário jurídico brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Beta, [197-]. 3 v.

NERY, Ana Luiza Barreto de Andrade Fernandes. O compromisso de ajustamento de conduta como transação híbrida. p. 99-120. In: MILARÉ, Édis. **A Ação Civil Pública após 25 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

OLIVEIRA, Alex Fernandes de. Origem do futebol na Inglaterra e no Brasil. **Revista Brasileira de Futsal e Futebol**, v. 4, n. 13, p.170-174. São Paulo: dezembro de 2012. Disponível em: <http://www.rbff.com.br/index.php/rbff/article/view/154/139>. Acesso em: 12 jun. 2017.

OLIVEIRA, Elias. **Criminologia das multidões**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1966.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

PMBA. **Apostila de Policiamento Ostensivo em Eventos Especiais do Curso de Formação de Soldados 2014**.

_____. **Portaria 070/CG/15**, de 22 de dezembro de 2015. Regulamenta a Organização Estrutural e Funcional da Polícia Militar da Bahia e dá outras providências.

_____. **Currículo do Curso de Policiamento em Eventos Especiais**, nº 001/2017.

REIS, Jair Teixeira dos. **Ministério Público**. São Paulo: Lex Editora, 2008.

RODRIGUES, Décio Luiz José. **Direitos do torcedor e temas polêmicos do futebol**. São Paulo: Editora Rideel, 2003.
ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Forças policiais no sistema constitucional**. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/16178-16179-1-PB.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2017.

SALGADO, Diego. 'Teve morte e nada mudou', diz mãe de vítima da batalha campal no Pacaembu. Disponível em: <https://esporte.uol.com.br/futebol/ultimas-noticias/2015/08/21/morreu-e-nada-mudou-diz-mae-de-vitima-da-batalha-campal-do-pacaembu.htm>. Acesso em: 19 jun. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SANTOS, Alberto Marques dos. **Breve introdução às regras científicas da hermenêutica**. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/6093-6085-1-PB.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2017.

SANTOS, Tarcyanie Cajueiro. **Dos espetáculos de massa às Torcidas Organizadas:** Paixão, rito e magia no futebol. São Paulo: Annablume, 2004.

SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, Joseane Suzart Lopes da. **Direito dos Torcedores**: a proteção jurídica dos torcedores no Brasil – Eventos esportivos com dignidade, informação e segurança. Curitiba: Juruá, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. **Direito Administrativo Ordenador**. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. Criação, estruturação e extinção de órgãos públicos. p. 1207-1220. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari. **Doutrinas essenciais de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. 1 v.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Acordos substitutivos nas sanções regulatórias. **Revista de Direito Público da Economia** – RDPE, Belo Horizonte, ano 9, n. 34, p. 133-151, abr./jun. 2011. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/234216/mod_resource/content/1/Acordos%C2%A0substitutivos%C2%A0nas%C2%A0san%C3%A7%C3%B5es%C2%A0regulat%C3%B3rias.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2017.

TÁCITO, Caio. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

TAYLOR, Peter Murray. **The Hillsborough Stadium Disaster** - Interim Report. London: 1989. Disponível em: <http://www.southyorks.police.uk/sites/default/files/ Taylor%20Interim%20Report.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2017.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 49. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. 2 v.

UBIRATAN, Anderson; PEREIRA-GUIZZO, Camila de Sousa; SENNA, Valter de. Experiência do Batalhão Especializado de Policiamento de Eventos para a segurança pública no futebol em Salvador. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP/Marília**. 13. ed. São Paulo, 2014. Disponível em: < http://www2. marilia.unesp.br/ revistas/index.php/levs/article/view/3759>. Acesso em: 21 jul. 2017.

VENOSA, Silvio de Salvo. Direito Civil: **Responsabilidade Civil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Ação Civil Pública**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001.