

## **A arquibancada vazia da Constituição: constitucionalidade da torcida única e da punição coletiva no futebol brasileiro**

The Constitution's empty stands: the constitutionality of single-team supporters and collective punishment in Brazilian football

Edicarlos Sousa Pires Júnior  
Alderico Kleber de Borba (Orientador)

### **Resumo**

Este artigo analisa a compatibilidade constitucional das políticas de torcida única e do banimento coletivo de torcidas organizadas no cenário do futebol brasileiro, especialmente após a entrada em vigor da Lei Geral do Esporte (Lei nº 14.597/2023). O objetivo geral é verificar se tais medidas de segurança pública violam os limites impostos pelos direitos fundamentais ou se encontram respaldo na proteção da ordem coletiva. Utiliza-se uma metodologia qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, baseada no método dedutivo, com revisão bibliográfica nacional e estrangeira, análise legislativa e exame crítico de precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Sustenta-se, como hipótese preliminar, que tais intervenções estatais somente seriam legítimas se demonstrada sua estrita necessidade e proporcionalidade, o que não se verifica na praxis nacional. O estudo conclui que a legislação vigente oferece instrumentos tecnológicos e de inteligência suficientes para a individualização das condutas ilícitas, tornando desproporcional a supressão generalizada e cega de direitos sociais e garantias individuais.

**Palavras-chave:** Torcida única. Direitos fundamentais. Lei Geral do Esporte. Punição coletiva. Proporcionalidade.

This article analyzes the constitutional compatibility of single-team supporter policies and the collective banning of organized supporter groups within the context of Brazilian football, particularly following the enactment of the General Sports Law (Law No. 14,597/2023). The general objective is to determine whether such public security measures violate the limits imposed by fundamental rights or whether they are justified by the need to protect collective order. The study adopts a qualitative, legal-dogmatic methodology based on the deductive method, supported by a review of national and international literature, legislative analysis, and a critical examination of precedents established by the Federal Supreme Court (STF) and the Superior Court of Justice (STJ). The preliminary hypothesis advanced is that such state interventions would only be legitimate if their strict necessity and proportionality could be demonstrated, which is not observed in Brazilian practice. The study concludes that the current legislation provides sufficient technological and intelligence-based tools to individualize unlawful conduct, making the generalized and indiscriminate suppression of social rights and individual guarantees disproportionate.

**Keywords:** Single-team supporters. Fundamental rights. General Sports Law. Collective punishment. Proportionality.

## **1 Introdução**

O futebol brasileiro ultrapassa a dimensão de mera modalidade esportiva para se consolidar como um pilar da identidade nacional e um fenômeno sociocultural de grande magnitude. No entanto, este cenário de celebração tem sido afetado por episódios de violência extrema, gerando um estado de insegurança social que demanda respostas das autoridades públicas. Diante da pressão por soluções rápidas, o Estado brasileiro, representado por órgãos de segurança pública e pelo Ministério Público, passou a adotar estratégias baseadas em restrições severas, como a determinação de jogos com torcida única e o banimento coletivo de torcidas organizadas.

Nesse contexto, surge o problema científico central deste estudo: a política de torcida única e o banimento coletivo de torcidas organizadas são constitucionais diante do princípio da proporcionalidade e da pessoalidade da pena? Como hipótese de trabalho, sustenta-se que tais medidas de segurança somente seriam constitucionais se demonstrada sua estrita necessidade e sua proporcionalidade em sentido estrito, o que não ocorre na prática brasileira, visto que configuram punições coletivas incompatíveis com as garantias individuais e o avanço tecnológico da legislação de regência.

O objetivo deste artigo é analisar a compatibilidade constitucional dessas intervenções estatais frente aos preceitos da Constituição Federal de 1988, especialmente sob a égide da nova Lei Geral do Esporte (Lei nº 14.597/2023). Para tanto, adota-se uma metodologia qualitativa de abordagem jurídico-dogmática, estruturando o trabalho em seções dedicadas à evolução histórica das agremiações, ao marco normativo desportivo, às diretrizes do Direito Administrativo Sancionador, às violações às garantias fundamentais, à aplicação da proporcionalidade, ao direito comparado e ao uso da tecnologia como alternativa viável de segurança.

## **2 Metodologia da pesquisa**

A presente pesquisa possui natureza qualitativa, método dedutivo e abordagem jurídico-dogmática. Utilizou-se de pesquisa bibliográfica nacional e estrangeira, análise documental da legislação aplicável, exame de precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, bem como de revisão crítica da doutrina constitucional e do Direito Administrativo Sancionador.

Empregou-se o método analítico-comparativo para confrontar as políticas públicas de segurança adotadas no futebol brasileiro com os parâmetros constitucionais de proteção dos direitos fundamentais. A coleta de dados legislativos e a análise dos referenciais teóricos guiaram a validação da hipótese de que a individualização tecnológica afasta a legitimidade das sanções coletivas.

## **3 Gênese e evolução das torcidas organizadas**

As torcidas organizadas no Brasil surgiram originalmente como expressões genuínas da paixão popular pelo futebol, destinadas a conferir festividade e plasticidade às arquibancadas. A transição histórica das antigas charangas para o modelo contemporâneo de associações civis estruturadas marcou um processo de burocratização e profissionalização do apoio aos clubes. Durante décadas, as torcidas organizadas desempenharam papel na democratização do acesso aos estádios, facilitando caravanas e permitindo que setores menos favorecidos

economicamente participassem do espetáculo, atuando como braço de inclusão social e preservação cultural.

Sob a perspectiva da sociologia do esporte conforme as lições de Norbert Elias e Eric Dunning (1992), a dinâmica do comportamento dos torcedores associa-se ao controle das emoções nas sociedades contemporâneas. Elias e Dunning demonstram que as arenas esportivas funcionam como locais para a liberação controlada de excitações e tensões sociais (ELIAS; DUNNING, 1992, p. 120).

Contudo, a partir das décadas de 1980 e 1990, observou-se uma mudança de paradigma, em que a lógica de territorialidade e a rivalidade exacerbada propiciaram o surgimento de núcleos violentos. Essa alteração na percepção estatal fez com que o poder público substituísse o incentivo cultural pela repressão generalizada, passando a rotular a totalidade dessas agremiações sob o estigma da criminalidade.

#### **4 Marco normativo e responsabilidade civil**

A transição do antigo Estatuto do Torcedor (Lei nº 10.671/2003) para a nova Lei Geral do Esporte (Lei nº 14.597/2023) consolidou e ampliou as obrigações de segurança no esporte, introduzindo ferramentas de controle de acesso. A legislação em vigor estabelece como direito do espectador a segurança nos locais dos eventos esportivos antes, durante e após a realização das partidas. O avanço mais expressivo reside na obrigatoriedade da implementação de sistemas de identificação biométrica e monitoramento por imagem nas arenas com capacidade superior a vinte mil pessoas, visando afastar o anonimato que historicamente alimentou a impunidade.

No que tange ao regime de responsabilidade civil, o artigo 178 da Lei nº 14.597/2023 define que a torcida organizada responde de forma objetiva e solidária pelos danos causados por qualquer de seus associados ou membros no local do evento, em suas imediações ou no trajeto de ida e volta. Embora o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido a constitucionalidade de regras gerais de proteção ao consumidor desportivo na ADI 2937, esse precedente não examinou especificamente a constitucionalidade da política de torcida única, tampouco autorizou a adoção de restrições coletivas permanentes. Trata-se, por conseguinte, de

autorizou a adoção de restrições coletivas permanentes. Trata-se, por conseguinte, de precedente cuja *ratio decidendi* não resolve a controvérsia referente à legitimidade de sanções restritivas de direitos sem a devida individualização de condutas.

#### **5 Políticas proibicionistas e o direito administrativo sancionador**

A resposta estatal ao fenômeno da violência tem se consolidado em um modelo de segurança por exclusão, que promove a higienização social e a elitização das arenas esportivas, afastando as camadas populares por meio do aumento do preço dos ingressos e da imposição de normas rígidas de comportamento. A ineficácia da política de torcida única é demonstrada pelo fato de que a proibição do público visitante dentro do estádio não elimina o confronto, apenas o desloca geograficamente para estações de transporte, terminais rodoviários e bairros distantes, onde o monitoramento estatal é reduzido, afetando a segurança pública geral dos municípios.

Sob o prisma do Direito Administrativo Sancionador, conforme a doutrina de Fábio Medina Osório (2020), o banimento preventivo de associações e as restrições coletivas de acesso configuram sanções de grande severidade. Como tais, devem submeter-se obrigatoriamente aos princípios da tipicidade, da culpabilidade, do devido processo legal e da individualização da responsabilidade. Fábio Medina Osório assevera que a atividade sancionatória do Estado não pode se desgarrar da exigência de uma conduta ilícita imputável diretamente ao sujeito sancionado. A imposição de restrições coletivas com base na conveniência administrativa desvirtua o caráter punitivo do direito administrativo, transformando a sanção em uma ferramenta de controle social sem base de culpa individual. (OSÓRIO, 2020).

## **6 Presunção de inocência e vedação à punição coletiva**

A estratégia estatal de impor o banimento coletivo de torcidas organizadas colide com o princípio da presunção de inocência, consagrado no artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal. Este postulado estabelece que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória, operando como um limite intransponível ao poder de punir. Na lição de Ingo Wolfgang Sarlet, os direitos fundamentais exercem uma função protetiva do cidadão contra ingerências estatais desproporcionais, exigindo que qualquer medida restritiva seja precedida de contraditório e ampla defesa. (SARLET, 2018). A aplicação de sanções administrativas de massa acarreta uma ilegítima inversão do ônus da prova, eximindo o poder público de seu dever de investigar, para transferir ao torcedor pacífico o fardo de demonstrar sua conduta lícita para reaver o direito de frequentar arenas. Neste aspecto, Gilmar Ferreira Mendes assevera que o princípio da presunção de inocência veda a utilização de critérios que impeçam o exercício de direitos fundamentais sem base empírica idônea e demonstrada necessidade concreta. O maior perigo dessas políticas reside na consagração da culpa por associação, conceito incompatível com as democracias modernas por sujeitar milhares de inocentes à perda de direitos devido à conduta de terceiros não identificados. (MENDES, 2022).

## **7 Intranscendência da pena e responsabilidade subjetiva**

O princípio da pessoalidade ou intranscendência da pena, previsto no artigo 5º, inciso XLV, da Constituição Federal, determina que nenhuma punição pode passar da pessoa do condenado, servindo como garantia fundamental contra arbitrariedades. Embora a doutrina civilista autorize a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica para fins de reparação patrimonial, essa lógica de responsabilização civil sem culpa não pode ser estendida de forma automática para o campo do Direito Administrativo Sancionador, onde deve prevalecer a responsabilidade subjetiva. A validade jurídica de qualquer sanção punitiva pressupõe a demonstração de culpa

A validade jurídica de qualquer sanção punitiva pressupõe a demonstração de culpa individualizada e de um nexo causal concreto entre a conduta do agente e o resultado lesivo. Ao aplicar medidas restritivas de direitos, como a proibição de frequência aos estádios para todos os integrantes de uma torcida organizada, o Estado penaliza torcedores que não participaram de qualquer ato ilícito. O resgate da responsabilidade pessoal apresenta-se como salvaguarda jurídica essencial, exigindo que o poder público apure a autoria coletiva de forma individualizada, em vez de recorrer ao cómodo atalho do banimento cego.

## **8 Liberdade de locomoção, reunião e direito ao lazer**

A política de torcida única impõe restrições graves à liberdade de locomoção, assegurada no artigo 5º, inciso XV, da Constituição Federal. Embora os estádios de futebol sejam geridos por entidades privadas, eles assumem a natureza de espaços públicos durante a realização de eventos esportivos, condicionados apenas ao pagamento do ingresso e às normas gerais de comportamento. Impedir o acesso de cidadãos a áreas urbanas e equipamentos culturais devido à preferência clubística representa uma discriminação injustificada que fragmenta o espaço público e viola o princípio da igualdade.

Ademais, o lazer é erigido pela Constituição ao patamar de direito social fundamental (Art. 6º, CF), enquanto o direito de reunião pacífica (Art. 5º, XVI, CF) garante a associação dos cidadãos para fins lícitos. Conforme a doutrina de Ronald Dworkin, os direitos fundamentais funcionam como trunfos contra o interesse coletivo utilitarista. Dworkin sustenta que o Estado não pode justificar a supressão de direitos individuais básicos em nome de conveniências

administrativas ou de metas políticas da maioria. Na jurisprudência constitucional consagrada no julgamento da ADPF 187, as restrições coletivas em espaços públicos dependem de prova concreta de perigo iminente, sendo vedada a proibição de reuniões coletivas com base em conjecturas de violência. (DWORKIN, 2005).

## **9 O princípio da proporcionalidade como limite às restrições estatais**

Toda intervenção do poder público que restrinja garantias constitucionais deve submeter-se ao crivo do princípio da proporcionalidade. Conforme a teoria de Robert Alexy, desenvolvida no Brasil por Virgílio Afonso da Silva e integrada por Luís Roberto Barroso aos parâmetros de interpretação constitucional, esse postulado divide-se em três subelementos: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. (BARROSO, 2020).

O teste da adequação avalia se a medida é apta a atingir o objetivo de reduzir a violência geral. As restrições coletivas falham nesse aspecto ao apenas camuflar os conflitos, deslocando-os para os arredores das praças esportivas.

No subelemento da necessidade, conforme as lições de Humberto Ávila, a medida restritiva só é legítima se não houver outros meios menos gravosos e igualmente eficazes para alcançar o fim pretendido. A existência de tecnologias de identificação biométrica obrigatórias e de ferramentas de policiamento de inteligência revela que o banimento coletivo e a torcida única configuram um excesso de intervenção estatal. (ÁVILA, 2015).

Por fim, no tocante à proporcionalidade em sentido estrito, o sacrifício imposto à liberdade de locomoção e ao direito ao lazer de milhares de torcedores pacíficos é desmedido frente à vantagem de uma pacificação localizada e temporária, caracterizando nítida violação ao princípio da proibição do excesso.

## **10 Direito comparado e alternativas tecnológicas de segurança**

A superação do modelo proibicionista demanda a análise de experiências de direito comparado que demonstraram êxito no controle da violência no futebol. Na Inglaterra, a reforma desencadeada após a tragédia de Hillsborough em 1989, consubstanciada no célebre Relatório Taylor, priorizou o conforto do torcedor, a modernização das arenas e a individualização do público. (TAYLOR, 1990).

A repressão coletiva foi substituída pelas *Banning Orders*, medidas judiciais que afastam individualmente os infratores identificados por meio de monitoramento eletrônico, isolando o criminoso sem prejudicar os cidadãos pacíficos. Em contrapartida, o modelo argentino de banimento sistemático de visitantes resultou em fracasso, com a manutenção da violência por meio de conflitos internos pelo controle de agremiações e disputas territoriais fora das arenas. O ordenamento jurídico brasileiro, com a edição do artigo 148 da Lei nº 14.597/2023, já fornece as balizas para a adoção de um modelo focado em tecnologia e inteligência. A implementação de sistemas de biometria facial e a criação de um Cadastro Nacional de Torcedores Impedidos (Art. 181, LGE) viabilizam o afastamento cirúrgico de agentes violentos no momento da compra de ingressos ou no acesso às catracas. A desarticulação de núcleos criminosos deve ser conduzida por meio de policiamento preventivo inteligente, da atuação célere e coordenada dos Juizados do Torcedor e da responsabilização criminal cirúrgica dos responsáveis, afastando-se o paradigma da punição de massa.

## **11 Conclusão**

A análise realizada ao longo deste estudo demonstra que a política de torcida única e o banimento coletivo de torcidas organizadas configuram restrições inconstitucionais aos direitos

fundamentais assegurados no ordenamento jurídico brasileiro. Em resposta ao problema científico formulado, as medidas em questão são incompatíveis com os preceitos da Constituição Federal de 1988 por violarem diretamente a presunção de inocência, a intrascendência da pena, a proporcionalidade, a liberdade de locomoção e o direito social ao lazer. A hipótese de trabalho foi confirmada, uma vez que o advento de tecnologias como a identificação biométrica afasta a justificativa de incapacidade estatal para individualizar condutas e punir cirurgicamente os verdadeiros culpados. Apontam-se como limitações desta pesquisa a escassez de dados estatísticos nacionais integrados acerca das taxas de criminalidade fora das imediações das arenas antes e depois da adoção de torcidas únicas, bem como as disparidades regionais na implementação efetiva dos sistemas de reconhecimento facial exigidos por lei. Para investigações futuras, sugere-se a realização de estudos de impacto empírico do funcionamento dos Juizados do Torcedor após as inovações introduzidas pela Lei Geral do Esporte. O futuro das arquibancadas no Brasil depende da afirmação da soberania constitucional, assegurando-se que as arenas de futebol permaneçam como espaços de lazer, convivência social democrática e livre circulação de ideias.

## 12. REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023**. Institui a Lei Geral do Esporte. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2937**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Julgado em 23/02/2012. Diário da Justiça Eletrônico, 29 mai. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 187**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 15/06/2011. Diário da Justiça Eletrônico, 28 mai. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 94681**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 26/10/2010. Diário da Justiça Eletrônico, 07 mar. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **HC 111013**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 18/06/2013. Diário da Justiça Eletrônico, 29 ago. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.924.527/PR**. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Julgado em 15/06/2021. Diário da Justiça Eletrônico, 17 jun. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 2.197.314/SP**. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Julgado em 05/08/2025. Diário da Justiça Eletrônico, 20 ago. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RHC 99.780/BA**. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. Julgado em 18/09/2018. Diário da Justiça Eletrônico, 02 out. 2018.

DWORKIN, Ronald. **Uma Questão de Princípio**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ELIAS, Norbert; DUNNING, Eric. **A Busca da Excitação**. Tradução de Maria Manuela Guerrero. Lisboa: Difel, 1992.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2022.  
OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SILVA, Virgílio Afonso da. **O Requisito da Necessidade do Princípio da Proporcionalidade**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 38, n. 150, p. 119-132, 2001.

TAYLOR, Lord Justice. **The Hillsborough Stadium Disaster: Final Report**. Londres: Home Office, 1990.