

# DA REAÇÃO À PREVENÇÃO: A EVOLUÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE PROTEÇÃO DO ESPECTADOR E A LEI GERAL DO ESPORTE

**FROM REACTION TO PREVENTION: THE EVOLUTION OF THE LEGAL FRAMEWORK  
FOR SPECTATOR PROTECTION AND BRAZIL'S GENERAL SPORTS LAW**

Artigo submetido em 07 de setembro de 2026

Artigo aprovado em 09 de setembro de 2026

Artigo publicado em 09 de setembro de 2026

**Cognitio Juris**

Volume 16 – Número 59 – 2026

ISSN 2236-3009

**Autor:**

Everton Oliveira de Santana

**RESUMO:** O artigo analisa a evolução do regime jurídico de proteção do espectador em eventos esportivos, com especial atenção à Lei nº 14.597/2023, a Lei Geral do Esporte. Parte-se da percepção de que a segurança no futebol não pode ser reduzida à reação policial diante de tumultos, pois envolve planejamento, infraestrutura, controle de acesso, prevenção da violência, combate à discriminação e definição de responsabilidades. A pesquisa é qualitativa, bibliográfica e documental, fundada na Constituição Federal, na legislação

esportiva e em referências sobre segurança em grandes eventos. O estudo percorre a formação histórica desse modelo, desde episódios que evidenciaram a insuficiência de respostas meramente repressivas até a consolidação de uma lógica preventiva e compartilhada. Examina, ainda, o espectador como sujeito de direitos, as condições de acesso e permanência, a revista preventiva, a tutela penal e a corresponsabilidade entre organizadores, Poder Público e público presente. Conclui-se que a Lei Geral do Esporte fortaleceu uma concepção de segurança integrada à própria realização do esporte e do lazer, buscando impedir que riscos previsíveis se convertam em danos.

**Palavras-chave:** direito desportivo; Lei Geral do Esporte; espectador; segurança; eventos esportivos; prevenção da violência.

**ABSTRACT:** This article examines the evolution of the legal framework for spectator protection at sporting events, with particular attention to Law No. 14,597/2023, Brazil's General Sports Law. It starts from the understanding that safety in football cannot be reduced to police reaction after disturbances, since it also involves planning, infrastructure, access control, violence prevention, anti-discrimination measures and the allocation of responsibilities. The research is qualitative, bibliographic and documentary, based on the Federal Constitution, sports legislation and references on safety at major events. The study follows the historical formation of this model, from episodes that exposed the limits of merely repressive responses to the consolidation of a preventive and shared approach. It also examines spectators as rights holders, conditions of access and permanence, preventive searches, criminal protection and the shared duties of organizers, public authorities and spectators. It concludes that the General Sports Law strengthened a concept of safety that is integrated into the effective enjoyment of sport and leisure and seeks to prevent foreseeable risks from becoming harm.

**Keywords:** sports law; General Sports Law; spectator; safety; sporting events; violence prevention.

## **1 INTRODUÇÃO**

O futebol ocupa um lugar que dificilmente pode ser explicado apenas pelas regras do jogo. Em torno dele se formam vínculos afetivos, identidades coletivas, manifestações culturais, relações econômicas e experiências de lazer que levam milhares de pessoas a compartilhar o mesmo espaço e a mesma expectativa. É justamente essa dimensão humana e coletiva que torna os eventos esportivos relevantes também para o Direito: o estádio não reúne apenas uma multidão, mas pessoas titulares de direitos que precisam ser protegidas antes, durante e depois da competição.

A Constituição Federal oferece o ponto de partida dessa proteção. O lazer integra o rol dos direitos sociais do art. 6º, enquanto o art. 217 impõe ao Estado o dever de fomentar práticas desportivas formais e não formais. Esses dispositivos convivem com a dignidade da pessoa humana, a igualdade, a integridade física e o direito à segurança, de modo que o acesso ao esporte e ao lazer não pode ser dissociado das condições concretas em que a experiência esportiva ocorre (BRASIL, 1988).

Por muito tempo, contudo, segurança em estádios foi associada quase exclusivamente à contenção de tumultos e à repressão de comportamentos violentos. A experiência histórica mostrou que essa leitura era estreita. Tragédias decorrentes de superlotação, falhas estruturais, deficiência na gestão de fluxos e confrontos entre torcedores revelaram que proteger o espectador exige algo anterior à intervenção: exige planejamento.

No Brasil, a evolução legislativa acompanhou esse movimento. O Estatuto de Defesa do Torcedor, instituído pela Lei nº 10.671/2003, fortaleceu a posição jurídica do público e estabeleceu deveres relacionados à segurança, à informação e à organização das competições. A Lei nº 12.299/2010 ampliou mecanismos de prevenção e repressão da violência. Mais tarde, a Lei nº 14.597/2023, a Lei Geral do Esporte, reuniu e reorganizou parte relevante dessa disciplina em um sistema mais amplo, no qual a proteção do espectador

dialoga com governança, integridade, responsabilidade e combate à discriminação (BRASIL, 2003; BRASIL, 2010; BRASIL, 2023).

Diante desse percurso, o problema que orienta este estudo é saber em que medida a Lei Geral do Esporte consolidou a passagem de uma lógica predominantemente reativa para um modelo jurídico preventivo e compartilhado de segurança. O objetivo é compreender essa transformação a partir da proteção do espectador, sem separar o direito desportivo dos direitos fundamentais que lhe dão suporte. Para tanto, adota-se pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, com abordagem jurídico-dogmática e histórico-normativa, baseada na Constituição Federal, na legislação esportiva e em referências voltadas à segurança em grandes eventos.

## **2 DA REAÇÃO À PREVENÇÃO: A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA IDEIA DE SEGURANÇA**

A transformação do futebol em espetáculo de massa trouxe consigo uma constatação inevitável: quanto maior o público e mais complexa a estrutura do evento, menos suficiente se torna uma segurança pensada apenas para agir depois que a ordem já foi rompida. Esse aprendizado não surgiu de formulações abstratas, mas de episódios concretos que expuseram falhas de organização, infraestrutura e gestão do público.

Em 1985, a tragédia de Heysel, em Bruxelas, durante a final da Copa dos Campeões da Europa entre Liverpool e Juventus, demonstrou como violência entre grupos de torcedores, estruturas inadequadas e deficiências de controle podem se combinar de forma devastadora. Quatro anos depois, Hillsborough mostrou outra face do problema: ali, a concentração excessiva de espectadores e graves falhas na gestão de acesso contribuíram para uma das maiores tragédias do futebol europeu. Os dois acontecimentos possuíam causas distintas, mas conduziam à mesma percepção: segurança esportiva não se resume a reprimir torcedores violentos; envolve também organizar o ambiente em que milhares de pessoas se movimentam (POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DA BAHIA, 2025).

No Brasil, o confronto ocorrido em 1995 no Estádio do Pacaembu, na final da Supercopa São Paulo de Futebol Júnior, reforçou o debate sobre a violência entre torcedores. Em Salvador, a tragédia da Fonte Nova, em 2007, evidenciou de maneira ainda mais clara que o risco pode nascer da própria estrutura física destinada a receber o público. Esses episódios não devem ser tratados como se tivessem a mesma origem, mas, observados em conjunto, ajudam a explicar por que a segurança esportiva passou a incorporar infraestrutura, circulação, comunicação, fiscalização, controle de acesso e protocolos de atuação.

A consequência jurídica dessa mudança é relevante. O risco deixa de ser visto apenas como algo que surge no momento do conflito e passa a ser compreendido como fenômeno que pode ser identificado e reduzido antecipadamente. A prevenção, portanto, não substitui a capacidade de reação do Estado; ela procura evitar que a reação seja a única ferramenta disponível quando o dano já se instalou.

### **3 ESPORTE, LAZER E SEGURANÇA: DA CONSTITUIÇÃO À LEI GERAL DO ESPORTE**

Quando a Constituição reconhece o lazer como direito social e atribui ao Estado o dever de fomentar o esporte, ela não garante apenas a existência formal das competições. O exercício desses direitos precisa ocorrer em condições compatíveis com a dignidade e com a integridade das pessoas. É nesse encontro entre liberdade, lazer e proteção que a segurança do espectador adquire natureza instrumental: ela não é um fim isolado, mas condição para que o indivíduo possa participar do espetáculo esportivo sem se submeter a riscos incompatíveis com a ordem constitucional (BRASIL, 1988).

Essa proteção, entretanto, não autoriza que a segurança seja utilizada como fundamento genérico para qualquer restrição. Medidas preventivas continuam submetidas à legalidade, à proporcionalidade, à igualdade e à dignidade humana. A mesma Constituição que exige proteção impede que ela seja concretizada de forma arbitrária. Por isso, o direito desportivo contemporâneo precisa equilibrar duas preocupações: reduzir riscos reais e preservar

direitos fundamentais.

O Estatuto de Defesa do Torcedor foi decisivo nesse processo porque retirou o público da posição de simples destinatário passivo das medidas de ordem. O torcedor passou a ser percebido com maior clareza como sujeito de direitos diante dos organizadores e demais responsáveis pelo espetáculo. Segurança, transparência, ingresso, organização e responsabilidade passaram a integrar uma relação jurídica de proteção, próxima também da lógica consumerista (BRASIL, 2003).

Com a Lei nº 12.299/2010, o ordenamento avançou sobre a violência associada ao futebol e reconheceu algo que a prática já demonstrava: os conflitos não respeitam os limites físicos do estádio. A disciplina passou a alcançar condutas praticadas nas imediações e nos trajetos relacionados às competições, sinalizando que o evento esportivo, para fins de proteção, começa antes das catracas e pode continuar depois do apito final (BRASIL, 2010).

A Lei Geral do Esporte, promulgada em 2023, consolida esse percurso em um diploma de alcance mais amplo. Ao incorporar a proteção do espectador a um sistema que trata também de organização esportiva, relações de trabalho, governança, integridade, exploração econômica e combate à discriminação, a lei não elimina a proteção construída anteriormente; ao contrário, reposiciona-a dentro de uma visão mais integrada do fenômeno esportivo (BRASIL, 2023).

#### **4 O ESPECTADOR NO CENTRO DA PROTEÇÃO PREVENTIVA**

Essa mudança de perspectiva torna-se particularmente visível quando a Lei Geral do Esporte afirma, no art. 146, o direito do espectador à segurança antes, durante e depois das provas ou partidas. A escolha dessas três etapas não é meramente retórica. Ela reconhece que o risco pode aparecer na chegada ao estádio, na permanência no recinto, na dispersão do público e nos deslocamentos posteriores, razão pela qual a proteção jurídica precisa acompanhar toda a dinâmica do evento (BRASIL, 2023).

A mesma lógica aparece no art. 149, que atribui responsabilidades à organização esportiva diretamente responsável pelo evento e a seus dirigentes, inclusive quanto à solicitação da presença do poder público competente e ao fornecimento de informações necessárias ao planejamento da segurança. A proteção deixa, portanto, de ser percebida como tarefa exclusiva das forças policiais. Ela passa a depender de coordenação entre organizadores, responsáveis pelo recinto, órgãos públicos e demais atores envolvidos.

É nesse ambiente que devem ser lidas as condições de acesso e permanência previstas no art. 158. A exigência de ingresso válido, a proibição de objetos aptos à prática de violência, a revista preventiva, a vedação ao arremesso de objetos, as restrições a artefatos pirotécnicos, a proibição de atos discriminatórios e a vedação à incitação ou prática de violência não formam uma lista desconectada de proibições. Em conjunto, representam mecanismos de antecipação do risco.

O ingresso, por exemplo, não serve apenas para comprovar o pagamento. Ele individualiza a relação entre espectador e organizador, auxilia no controle da capacidade do recinto e permite organizar setores e fluxos. Da mesma forma, a revista preventiva deve ser compreendida dentro dessa lógica de proteção coletiva. Ela não se confunde automaticamente com a busca pessoal de natureza processual penal prevista no art. 244 do Código de Processo Penal, pois está ligada às condições de acesso a um ambiente submetido a regras especiais de segurança. Isso, evidentemente, não a torna ilimitada: sua execução deve respeitar dignidade, proporcionalidade, impessoalidade e vedação à discriminação (BRASIL, 1941; BRASIL, 2023).

A preocupação com manifestações racistas, homofóbicas, sexistas ou xenófobas amplia ainda mais o significado jurídico da segurança. Um ambiente esportivo seguro não é apenas aquele em que ninguém sofre agressão física. A violência também pode se manifestar pela humilhação, pela exclusão e pela agressão simbólica. Ao incorporar essa dimensão, a Lei Geral do Esporte aproxima a segurança da própria ideia constitucional de igualdade e de

respeito à pessoa.

## **5 PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA E RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA**

O fortalecimento da prevenção não significa abandono da resposta penal. Quando a conduta ultrapassa os limites de convivência e assume gravidade suficiente, a Lei Geral do Esporte reserva espaço para a tutela criminal. O art. 201 alcança, entre outras hipóteses, a promoção de tumulto, a prática ou incitação da violência e a invasão de áreas restritas aos competidores, árbitros e auxiliares. A proteção também se projeta sobre determinadas condutas praticadas nas imediações e nos trajetos relacionados ao evento, acompanhando a dimensão espacial ampliada que a própria legislação passou a reconhecer (BRASIL, 2023).

O ponto importante, contudo, é perceber que o Direito Penal aparece como uma das camadas do sistema, e não como sua única resposta. Antes dele existem deveres de organização, regras de acesso, fiscalização, planejamento, medidas de controle e responsabilidades administrativas e civis. A segurança esportiva contemporânea procura, assim, evitar que o conflito chegue ao estágio em que a sanção penal se torne necessária.

Essa leitura se completa com o art. 179 da Lei Geral do Esporte, que atribui ao Poder Público, às organizações esportivas, aos torcedores e aos espectadores o dever de promover e manter a paz no esporte. A norma traduz uma ideia de corresponsabilidade sem confundir as funções de cada sujeito. O Estado continua titular de suas competências constitucionais de segurança pública; organizadores devem estruturar o evento de forma adequada; os responsáveis pelo recinto precisam garantir condições de funcionamento; e o espectador também deve observar os limites jurídicos de sua participação (BRASIL, 2023).

Essa distribuição é coerente com a própria diversidade dos riscos envolvidos. Uma falha estrutural não se previne da mesma forma que uma briga entre torcidas; a superlotação exige resposta diferente daquela necessária para combater uma manifestação discriminatória; o ingresso de objetos perigosos reclama medidas distintas das relacionadas à



comercialização irregular de bilhetes. Pretender concentrar todos esses problemas em um único responsável seria ignorar a complexidade real do evento.

Por isso, a Lei Geral do Esporte pode ser compreendida como instrumento de governança preventiva do risco esportivo. A segurança começa no planejamento, atravessa a abertura dos portões, acompanha o desenvolvimento da competição e permanece relevante na dispersão do público. As forças de segurança integram esse sistema, mas sua atuação precisa dialogar com a organização, com a infraestrutura, com o controle de acesso, com a fiscalização e com os deveres de comportamento atribuídos aos espectadores.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A história dos grandes eventos esportivos mostra que a segurança foi sendo redesenhada à medida que se tornou evidente a insuficiência de respostas centradas apenas na repressão. Violência entre grupos, superlotação, falhas estruturais, problemas de acesso e discriminação possuem causas distintas, mas todas demonstram que proteger o espectador exige planejamento e coordenação antes que o conflito se manifeste.

No Brasil, essa mudança encontrou fundamento na Constituição de 1988 e ganhou densidade com o Estatuto de Defesa do Torcedor, com as alterações promovidas em 2010 e, finalmente, com a Lei Geral do Esporte. O novo diploma preserva o espectador como sujeito de direitos, amplia a lógica preventiva, distribui responsabilidades e reconhece que a segurança acompanha o evento antes, durante e depois de sua realização.

A pergunta apresentada no início pode, portanto, ser respondida afirmativamente. A Lei nº 14.597/2023 consolida juridicamente a passagem de uma concepção predominantemente reativa para um modelo preventivo, integrado e compartilhado de proteção. Sua contribuição mais importante não está apenas nas proibições ou sanções que estabelece, mas na compreensão de que organizar um espetáculo esportivo também significa administrar riscos previsíveis e criar condições para que esporte e lazer sejam vividos com liberdade,

igualdade, dignidade e segurança.

A efetividade desse modelo, contudo, depende menos da quantidade de normas existentes do que da capacidade de transformá-las em práticas permanentes de planejamento, fiscalização e cooperação. É justamente nesse ponto que a Lei Geral do Esporte revela sua dimensão mais ampla: mais do que disciplinar competições, ela oferece bases jurídicas para que a experiência esportiva seja construída como espaço de convivência, responsabilidade e proteção da pessoa.

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003. Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.671.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.671.htm). Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. 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 e altera a Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2010.

BRASIL. Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023. Institui a Lei Geral do Esporte. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/l14597.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14597.htm). Acesso em: 25

ago. 2026.

BRASIL. Ministério do Esporte. Portaria MESP nº 55, de 17 de agosto de 2023. Estabelece requisitos mínimos obrigatórios que devem constar nos laudos técnicos para vistoria das condições de segurança dos estádios utilizados em competições esportivas. Brasília, DF: Ministério do Esporte, 2023.

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DA BAHIA. Manual de Policiamento em Praças Desportivas da PMBA: PMBA01-MT-06.003. 1. ed. Salvador: Polícia Militar da Bahia, 2025.

MURAD, Mauricio. A violência no futebol: novas pesquisas, novas ideias, novas propostas. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, Steevan. Violência no futebol: uma análise criminológica sobre os hooligans e o policiamento de futebol no Reino Unido. Curitiba: Appris, 2022.