



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 413/2019 – SFCONST/PGR
Sistema Único nº 213.786/2019

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal

[Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 16.873/2019, do Estado do Ceará. Comercialização e consumo de bebida alcoólica em estádios e arenas desportivas. Contrariedade a normas gerais editadas pela União sobre consumo e desporto. Quebra do sistema constitucional de repartição de competências legislativas. Violação do direito fundamental à segurança e ao princípio da proporcionalidade.]

A Procuradora-Geral da República, com fundamento nos arts. 102-I-*a* e *p*, 103-VI, 129-IV, 5.º-*caput*, 37-XI e 39-*caput* e §§1.º, 4.º e 8.º da Constituição da República, e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, propõe

ação direta de inconstitucionalidade

com pedido de medida cautelar, dirigida contra a Lei 16.873, de 10 de maio de 2019, do Estado do Ceará, que “*dispõe sobre o comércio e consumo de bebida alcoólica em estádios e arenas desportivas no Estado do Ceará e define penalidades pelo descumprimento às normas de comercialização*”.

Junto a esta petição segue cópia da norma impugnada, conforme preceitua o art. 3.º-parágrafo único da Lei 9.868/1999, e das principais peças do procedimento administrativo n.º 1.00.000.013116/2019-71, instaurado a partir de representação da Procuradoria da República no Estado do Ceará.

I. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor da lei objurgada:

Art. 1º Fica autorizado o comércio e o consumo de bebida alcoólica cujo teor alcoólico não seja superior a 10% (dez por cento) em estádios e arenas desportivas no Estado do Ceará, por meio de fornecedores devidamente cadastrados junto à administração do respectivo estádio ou arena desportiva.

Parágrafo único. Considera-se fornecedor, para os fins desta Lei, a pessoa jurídica responsável pela venda de bebidas alcoólicas nos estádios e nas arenas desportivas, nos termos da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor, que tenha sido formalmente autorizada pela administração do respectivo estádio ou arena desportiva.

Art. 2º A comercialização e o consumo de bebida alcoólica em bares, restaurantes, lanchonetes, bem como nos camarotes, nas tribunas e nos espaços VIPs dos estádios e das arenas desportivas, poderão iniciar 2 (duas) horas antes de começar a partida e encerrar-se-ão até 15 (quinze) minutos antes do término da partida, devendo-se observar o seguinte:

I - o fornecedor deverá ser habilitado, mediante obtenção de alvará municipal específico, para poder realizar a venda de bebidas alcoólicas, preservando-se o que reza o art. 28 da Lei Federal nº 10.671, de 15 de maio de 2003;

II - somente serão expostas à venda bebidas comercializadas em recipientes metálicos, plásticos ou similares, devendo ser vendidas e entregues aos consumidores em copos plásticos descartáveis, cuja capacidade máxima do recipiente seja de 500 ml (quinhentos mililitros);

III - cada consumidor poderá comprar até 2 (duas) unidades de bebida alcoólica por vez, devendo, no ato da compra, apresentar, sem exceções, documento de identidade com foto comprovando ser maior de 18 (dezoito) anos;

IV - em eventos realizados sob a responsabilidade dos clubes, estes deverão investir, anualmente, 0,5% (zero vírgula cinco por cento) do faturamento total da comercialização de bebidas alcoólicas nos estádios e nas arenas desportivas daquele ano em campanhas educativas contra a embriaguez ao volante e contra a venda de bebidas alcoólicas para menores de 18 (dezoito) anos;

V - são vedados a comercialização e o consumo de que trata o caput deste artigo nos clássicos disputados entre Ceará e Fortaleza;

VI - do total das bebidas alcoólicas ofertadas, pelo menos 20% (vinte por cento) das marcas devem ser de cervejas de origem artesanal, cuja produção ocorra no Estado do Ceará.

§ 1º Para fins desta Lei, considera-se cerveja artesanal a cerveja ou o chope elaborado a partir do mosto, cujo extrato primitivo contenha, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) de cereais maltados ou extrato de malte, conforme registro do produto no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, produzido por pequenas empresas com produção ativa regularmente formalizadas e instaladas no Estado do Ceará.

§ 2º O clube mandante fica obrigado a disponibilizar a cada 2.000 (dois mil) torcedores presentes, 1 (um) monitor, devidamente identificado, para acompanhar o cumprimento desta Lei, orientar e atender às necessidades do torcedor.

§ 3º Enquanto não firmada Parceria Público-Privada para administração e gestão dos estádios, a comercialização que se refere o caput deste artigo terá sua exploração, considerando, no que couber, as exigências previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, tendo 5% (cinco por cento) de seu produto destinado pelo Estado aos Fundos de Desenvolvimento do Esporte e Juventude, previstos na Lei Complementar nº 36, de 6 de agosto de 2003, e para apoio às ações de tratamento e prevenção em álcool e outras drogas, previstas no Fundo Estadual de Políticas sobre Álcool e outras Drogas, conforme previsão na Lei Complementar nº 139, de 12 de junho de 2014.

Art. 3º O descumprimento do disposto no artigo anterior sujeita o infrator às seguintes penalidades:

I - se consumidor, será advertido e retirado das dependências do recinto esportivo;

II - se fornecedor:

a) advertência escrita;

b) multa no valor de 3.000 (três mil) a 30.000 (trinta mil) UFIRCEs, devendo ser aplicada em dobro no caso de reincidência;

c) apreensão do produto;

d) suspensão temporária de atividades;

e) rescisão da autorização para vendas;

III - em caso de descumprimento do inciso IV do artigo anterior, o clube responsável pelo evento esportivo ficará impossibilitado de receber patrocínio do Governo do Estado pelo prazo de 12 (doze) meses.

Parágrafo único. A sanção imposta ao fornecedor será aplicada e graduada de acordo com a gravidade da infração e poderá ser cumulativa, assegurando-lhe o devido processo administrativo.

Art. 4º Cabe ao responsável pela gestão dos estádios e das arenas desportivas manter cadastro atualizado do(s) fornecedor(es) autorizado(s) a comercializar(em) bebidas alcoólicas no respectivo estabelecimento, definindo previamente os locais onde serão permitidos a comercialização e o consumo de bebidas alcoólicas assim como a responsabilidade pela fiscalização do cumprimento do disposto nesta Lei.

§ 1º Fica a empresa integrante da Parceria Público-Privada com a responsabilidade de instalar equipamento de videomonitoramento facial, no prazo de 6 (seis) meses.

§ 2º Caberá ainda, ao clube responsável pelo evento esportivo encaminhar comunicado aos órgãos de fiscalização de trânsito do estado e do município em que o evento for sediado, sobre a realização do evento, para que sejam tomadas as providências devidas.

§ 3º O responsável pela gestão dos estádios deverá estabelecer sistema de coleta seletiva, priorizando a inclusão de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores para que haja a correta destinação dos resíduos sólidos gerados em detrimento de suas atividades.

§ 4º O preço praticado, no interior dos estádios e das arenas desportivas, de bebidas alcoólicas e demais itens comercializados no estabelecimento não pode ser superior à média dos preços praticados na região, a serem apurados pelo Sistema de Proteção ao Consumidor.

Art. 5º É vedada a entrada, nos estádios e nas arenas desportivas, de pessoas portando qualquer tipo de bebida.

Parágrafo único. Os estádios e as arenas desportivas, os quais estarão sujeitos à Parceria Público-Privada ou Concessão, deverão ter equipamentos de videomonitoramento com reconhecimento facial associados às catracas, bem como os cadastros dos torcedores.

Art. 6º Na hipótese de concessão futura um percentual do valor arrecadado com comercialização de bebidas alcoólicas no respectivo estabelecimento será destinado à conta do Fundo Estadual de Saúde destinado aos Programas da Rede de Atenção à Saúde Mental, bem como às iniciativas voltadas à prevenção e à atenção ao uso abusivo de drogas.

Art. 7º Cabe ao responsável pela gestão dos estádios e das arenas desportivas oferecer acesso público à internet de forma gratuita.

Art. 8º Deverão ser colocados avisos em diversos setores dos estádios e das arenas desportivas com as seguintes mensagens: "Se beber, não dirija; se dirigir, não beba" e "É proibida a venda de bebidas alcoólicas a menores de 18 anos", devendo as referidas mensagens ser veiculadas no sistema sonoro do estádio ou da arena desportiva pelo menos 2 (duas) vezes durante o evento esportivo.

§ 1º Os avisos de que tratam o caput deste artigo serão afixados em locais visíveis, no formato de cartazes ou instrumento similar, contendo informações e orientações sobre o consumo excessivo de bebidas alcoólicas e seus efeitos no organismo, bem como sobre a proibição da venda para menores de 18 (dezoito) anos.

§ 2º Sem prejuízo da fixação de avisos e da veiculação das mensagens referentes ao caput deste artigo, deverão ser produzidas campanhas publicitárias voltadas à prevenção da violência de gênero, de atos de discriminação racial e de práticas violentas motivadas por preconceito em relação à orientação sexual.

§ 3º As campanhas citadas no parágrafo anterior deverão ser veiculadas no interior dos estádios e das arenas desportivas, nos jornais de grande circulação do Estado, na televisão e nas mídias digitais.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Conforme se demonstrará, o diploma afronta os arts. 5.º-*caput* e incisos XXXII e LIV; e 24-V e IX e §§1.º a 3.º, da Constituição da República¹.

¹ Adotam-se aqui as mesmas razões que motivaram a propositura das ADIs 5.112/BA, 5.250/ES e 5.460/MG, pelo então Procurador-Geral da República Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Ao disciplinar o pacto federativo, a Constituição da República conferiu à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência legislativa concorrente sobre os temas *consumo e desporto*, nestes termos:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

V – produção e consumo; [...]

IX – educação, cultura, ensino e desporto; [...].

Para exercício legítimo dessa competência, cabe à União editar normas gerais, e aos Estados e ao Distrito Federal complementá-las ou, na ausência daquelas, exercer competência legislativa plena para atender às peculiaridades locais (Constituição da República, art. 24-§§1.º a 3.º).²

No uso da prerrogativa conferida pelos preceitos constitucionais, a União editou a Lei 10.671, de 15 de maio de 2003, também conhecida como Estatuto do Torcedor, a qual dispõe sobre normas gerais de proteção e defesa do consumidor torcedor no desporto profissional. O diploma nacional foi alterado pela Lei 12.299, de 27 de julho de 2010, que, com o intuito de reprimir fenômenos de violência por ocasião de competições esportivas, acresceu o art. 13-A ao Estatuto do Torcedor e proibiu, em todo o território nacional, porte de bebidas alcoólicas em eventos esportivos, nestes termos (destaques acrescentados):

Art. 13-A. **São condições de acesso e permanência do torcedor no recinto esportivo, sem prejuízo de outras condições previstas em lei:**

I – estar na posse de ingresso válido;

II – não portar objetos, bebidas ou substâncias proibidas ou suscetíveis de gerar ou possibilitar a prática de atos de violência;

III – consentir com a revista pessoal de prevenção e segurança;

2 “Art. 24. [...]

§ 1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.”

IV – não portar ou ostentar cartazes, bandeiras, símbolos ou outros sinais com mensagens ofensivas, inclusive de caráter racista ou xenófobo;

V – não entoar cânticos discriminatórios, racistas ou xenófobos;

VI – não arremessar objetos, de qualquer natureza, no interior do recinto esportivo;

VII – não portar ou utilizar fogos de artifício ou quaisquer outros engenhos pirotécnicos ou produtores de efeitos análogos;

VIII – não incitar e não praticar atos de violência no estádio, qualquer que seja a sua natureza; e

IX – não invadir e não incitar a invasão, de qualquer forma, da área restrita aos competidores.

Parágrafo único. O não cumprimento das condições estabelecidas neste artigo implicará a impossibilidade de ingresso do torcedor ao recinto esportivo, ou, se for o caso, o seu afastamento imediato do recinto, sem prejuízo de outras sanções administrativas, civis ou penais eventualmente cabíveis.

A palavra *bebidas* consignada no art. 13-A-II acrescido ao Estatuto do Torcedor não foi incluída no texto legal para criar regra inócua. Princípio fundamental de hermenêutica é o de que a lei não se deve interpretar como se contivesse termos inúteis (“*verba cum effectu sunt accipienda*”). Tampouco deve ser entendida como referência a líquidos como água, sucos ou refrigerantes, considerando que estes não guardam relação conhecida com episódios de violência entre torcidas. É fora de dúvida razoável que a expressão abrange *bebidas alcoólicas* e a elas basicamente se refere. Elas é que tiveram, a partir do advento da Lei 12.299/2010, a comercialização e o consumo vedados pela norma geral federal, em **todos** os recintos desportivos profissionais do país.

Para deixar livre de dúvida essa interpretação – a única que parece dar sentido e eficácia à lei –, a Lei 12.663, de 5 de junho de 2012, também conhecida como Lei Geral da Copa, deliberadamente excluiu, em caráter excepcional, a incidência da proibição de comercialização de bebidas alcoólicas na Copa das Confederações de 2013 e na Copa do Mundo FIFA de 2014 (destaques acrescidos):

Art. 68. Aplicam-se a essas Competições, no que couberem, as disposições da Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003.

§ 1º. Excetua-se da aplicação supletiva constante do *caput* deste artigo o disposto nos arts. 13-A a 17, 19 a 22, 24 e 27, no § 2º do art. 28, nos arts. 31-A, 32 e 37 e nas disposições constantes dos Capítulos II, III, VIII, IX e X da referida Lei.

[...].

Se ainda pudesse subsistir dúvida, ela seria afastada pelas explicações que apresentou a Senadora Ana Amélia, ao ofertar parecer da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado ao projeto de lei da Câmara (PLC) 10/2012 – proposição que deu origem à Lei 12.663/2012 –, no Plenário do Senado Federal:

2.1 Análise das Emendas

[...]

As Emendas nºs 2 e 4, dos Senadores Paulo Bauer e Cristovam Buarque, respectivamente, tratam da proibição do porte, venda ou distribuição de bebidas alcoólicas nos estádios e entorno. Claro que temos a certeza de que essa proibição vai de acordo com o que especialistas e a maioria da população deseja. Contudo, julgamos que o Governo Federal deve cumprir os acordos assumidos e o texto deixando para que os Estados e o Distrito Federal definam a sua legislação quanto ao tema é, no momento, o mais correto.

Os Estados têm autonomia e o Ministério Público, nesse aspecto, poderá dar uma valiosa colaboração.

Cabe aqui uma explicação mais detalhada. Em 15 de junho de 2007, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva[,] e o Ministro do Esporte, Orlando Silva, enviaram à FIFA ofício assumindo garantias legislativas e legais, às quais o Brasil se comprometia como candidato à sede da Copa do Mundo de 2014.

A chamada Garantia nº 8, que trata da Proteção e Exploração de Direitos Comerciais foi subscrita pelos Ministros: da Justiça, Tarso Genro; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Miguel Jorge; da Cultura, João Luiz Silva Ferreira; e da Ciência e Tecnologia, Sérgio Machado Rezende. Ela explicitava em seu texto – conforme a tradução juramentada:

“[...] Afirmamos e garantimos também à FIFA, e asseguraremos que não existem nem existirão restrições legais ou proibições sobre a venda, publicidade ou distribuição de produtos das Afiliadas Comerciais, inclusive alimentos e bebidas, nos Estádios ou em outros Locais durante as competições e que não haverá restrições legais sobre a exploração dos Direitos de Mídia, direitos de Marketing, marcas e outros direitos de propriedade intelectual e comercial. [...] [cf. Tradução juramentada.]”

Ao contrário do que se pode pensar a princípio, o Presidente Lula não estava assinando a liberação da venda de bebidas alcoólicas nos estádios. Na época, a FIFA era quem proibia a venda de bebidas alcoólicas nos estádios, conforme os ditames do art. 19 das “Diretrizes de Segurança da FIFA”, vigentes até 31 de dezembro de 2008.

As Diretrizes afirmavam claramente que “a venda e a distribuição de bebidas alcoólicas deve ser proibida dentro dos limites do estádio antes e durante o jogo”.

Definia-se, também, que “se quaisquer pessoas dentro do estádio forem encontradas sob influência de álcool ou quaisquer outras substâncias que possam afetar seu estado de consciência, a polícia e as forças de segurança devem removê-la do estádio imediatamente”.

Com vigência desde 1º de janeiro de 2009, os “Regulamentos de Segurança da FIFA” flexibilizaram essa proibição, no art. 20, possibilitando a venda de bebidas alcoólicas.

Contudo, se hoje viéssemos a proibir a venda das bebidas por meio de lei federal, no caso o Estatuto de Defesa do Torcedor ou por esta proposição, o que estaria em jogo seria a imagem do País. O Brasil assumiu por meio de seu Presidente um compromisso pela liberação da venda de bebidas. A mudança de posição da FIFA, em 2009, passa a incluir a liberação de bebidas alcoólicas entre as bebidas que podem ter venda liberada.

Vale lembrar, Sras. e Srs. Senadores, contudo, que **os números comprovam a diminuição da violência dentro e fora dos estádios com a proibição das bebidas alcoólicas. A legislação esportiva brasileira, que se encontra entre as mais avançadas do mundo, não deve ser deixada de lado por motivos injustificáveis.**

Essa liberação deve ter como marcas, portanto, Srs. Membros do Ministério Público, a transitoriedade da lei e sua excepcionalidade, restritas à Copa das Confederações de 2013 e à Copa do Mundo de 2014.

[...]

O art. 68 do Projeto de Lei do Governo suspende o art. 13-A do Estatuto do Torcedor apenas durante as competições referidas agora.

Repetindo, caro Senador Vital do Rêgo, a liberação deve ter como marca, portanto, a transitoriedade da lei – transitória, a lei – e a excepcionalidade deve ser restrita – e vai ser restrita, exclusivamente – durante os 29 dias da Copa, em 2014, e aos dias da competição da Copa das Confederações.

Exatamente esse é o tema que os membros do Ministério Público queriam, a clareza, e é o que nós estamos agora alertando durante a apresentação deste relatório.

Infelizmente, com a necessidade de mantermos o compromisso, perdemos a oportunidade de projetar uma imagem positiva do País para todo o mundo, pois **o avanço alcançado com a proibição de bebidas em nossos estádios, trazido pelo Estatuto de Defesa do Torcedor, poderia ser uma bandeira contra a violência nos estádios e no sentido da prevenção do alcoolismo.**

Aliás, numa audiência pública realizada nesta semana pelo Supremo Tribunal Federal para debater a Lei Seca, o Advogado-Geral da União reforçava a importância desse combate, porque o consumo do álcool associado ao volante ou ao trânsito é altamente perigoso. Da mesma forma, nos estádios vale a mesma lógica em relação a isso.³

O liame entre bebida alcoólica e violência, reportado pela senadora, também acarretou a edição, pelo Presidente da República, do Decreto 6.117, de 22 de maio de 2007, que aprovou a Política Nacional sobre o Alcool e dispôs sobre medidas para redução do uso indevido e de sua associação com violência e criminalidade (destaques acrescidos):

Art. 1º. Fica aprovada a Política Nacional sobre o Alcool, consolidada a partir das conclusões do Grupo Técnico Interministerial instituído pelo Decreto de 28 de maio de 2003, que formulou propostas para a política do Governo Federal em relação à atenção a usuários de álcool, e das medidas aprovadas no âmbito do Conselho Nacional Antidrogas, na forma do Anexo I.

3 *Diário do Senado Federal* 64, 10 maio 2012, p. 16.690-16.691. Disponível em: < <http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=10833> >, acesso em: 16/7/2019.

Art. 2º. **A implementação da Política Nacional sobre o Álcool terá início com a implantação das medidas para redução do uso indevido de álcool e sua associação com a violência e criminalidade** a que se refere o Anexo II.

Art. 3º. Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão considerar em seus planejamentos as ações de governo para **reduzir e prevenir** os danos à saúde e à vida, bem como **as situações de violência e criminalidade associadas ao uso prejudicial de bebidas alcoólicas** na população brasileira.

Art. 4º. A Secretaria Nacional Antidrogas articulará e coordenará a implementação da Política Nacional sobre o Álcool.

Art. 5º. Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação.

O anexo I desse diploma normativo estabeleceu (destaques acrescentados):

Anexo I

Política Nacional sobre o Álcool

I – Objetivo

1. A Política Nacional sobre o Álcool contém princípios fundamentais à sustentação de estratégias para o enfrentamento coletivo dos problemas relacionados ao consumo de álcool, contemplando a intersetorialidade e a integralidade de ações para a redução dos danos sociais, à saúde e à vida causados pelo consumo desta substância, bem como as situações de violência e criminalidade associadas ao uso prejudicial de bebidas alcoólicas na população brasileira.

[...]

IV – Diretrizes

[...]

13 – estimular e fomentar medidas que restrinjam, espacial e temporalmente, os pontos de venda e consumo de bebidas alcoólicas, observando os contextos de maior vulnerabilidade às situações de violência e danos sociais; [...].

As consequências graves do consumo de bebidas alcoólicas em estádios foram bem retratadas em representação oferecida pelo Grupo Especial de Prevenção e Combate à Violência nos Estádios de Futebol, constituído por membros de diversos ramos do Ministério Público, a qual motivou a propositura da ADI 5.112/BA (peça 2 daquele processo):

A evidência de que a bebida alcoólica constitui-se um fator relevante para o aumento nos índices de violência de uma forma geral e, especificamente, nos estádios de futebol, aparece em estudos e dados estatísticos colhidos, sobretudo, antes e depois da proibição da bebida alcoólica nos estados, bem assim, no reconhecimento de decisões proferidas em âmbito das justiças estaduais, quando do julgamento de ações relacionadas ao tema.

Nos estádios de Pernambuco e Minas Gerais, houve uma redução de 71,5% e 45%, respectivamente, no número de ocorrências policiais após a efetiva proibição de bebidas alcoólicas. Em São Paulo, o número de ocorrências registradas no ano pela Polícia Militar despencou de 1.745 para 49. E não se pode olvidar todas as cenas de barbáries, por vezes, culminadas com mortes e lesões graves, publicamente divulgadas pelos jornais e emissoras de televisão, demonstrando que, no Brasil, a prevenção da violência e a separação de torcidas rivais pela Polícia Militar implica verdadeira operação de guerra. Na Bahia, são 1.100 homens [da PM mobilizados] em dia de clássico, E.C. Bahia X E.C. Vitória. Policiais [são] retirados das ruas para evitar brigas e violência nos estádios de futebol. Nesse contexto, aliar rivalidade e predisposição para o confronto com bebida alcoólica equivale a alimentar um incêndio com pólvora.

Ao julgar o recurso em mandado de segurança 31.064/GO, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a legitimidade da proibição de comercialização de bebidas alcoólicas veiculada no Estatuto do Torcedor:

Administrativo. Recurso ordinário em mandado de segurança. Proibição de venda de bebida alcoólica em estádio de futebol. Ministério Público. Atuação. Defesa da ordem jurídica, regime democrático e direitos sociais e individuais indisponíveis. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Adequação das condutas às exigências legais. Estatuto do Torcedor (Lei 10.671/03) e Política Nacional sobre o Consumo de Bebidas Alcoólicas. Inexistência de ato abusivo ou ilegal. Direito líquido e certo não violado. Recurso não provido.

1. O mandado de segurança tem o escopo de tutelar direito comprovado de plano, sujeito à lesão ou ameaça de lesão por ato abusivo ou ilegal de autoridade.

2. O Ministério Público, instituição vocacionada constitucionalmente para a defesa da ordem jurídica, regime democrático e dos interesses individuais e sociais indisponíveis (art. 127 da CF), com esteio na Lei da Ação Civil Pública, firmou Termo de Ajustamento de Conduta, instrumento formal de adequação das condutas às exigências legais, visando o combate da violência no estádio Serra Dourada. Atuou, portanto, no exercício das atribuições a ele conferidas, nos termos dos arts. 26 da Lei 8.625/93, 14 da Resolução 23 do Conselho Nacional do Ministério Público e 129 da CF.

3. *In casu*, a proibição de vender bebida alcoólica não decorreu de ato ilegal ou abusivo e, sim, da imposição estabelecida na Lei 10.671/03 (Estatuto do Torcedor) e na Política Nacional sobre o Consumo de Bebidas Alcoólicas (Decreto 6.117/07).

4. Recurso ordinário não provido.⁴

A validade das disposições do Estatuto do Torcedor, por sua vez, foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2.937/DF, no qual se pronunciou sobre a compatibilidade do caráter geral e principiológico da norma com seus efeitos práticos e concretos:

4 Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. Recurso em mandado de segurança 31.064/GO. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima, 21/9/2010, unânime. *Diário da Justiça eletrônico*, 1º out. 2010.

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Arts. 8º, I, 9º, § 5º, incs. I e II, e § 4º, 11, *caput* e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, 12, 19, 30, § único, 32, *caput* e §§ 1º e 2º, 33, § único, incs. II e III, e 37, *caput*, incs. I e II, § 1º e inc. II, e § 3º, da Lei federal nº 10.671/2003. Estatuto de Defesa do Torcedor. Esporte. Alegação de incompetência legislativa da União, ofensa à autonomia das entidades desportivas, e de lesão a direitos e garantias individuais. Vulneração dos arts. 5º, incs. X, XVII, XVIII, LIV, LV e LVII, e § 2º, 18, *caput*, 24, inc. IX e § 1º, e 217, inc. I, da CF. Não ocorrência. Normas de caráter geral, que impõem limitações válidas à autonomia relativa das entidades de desporto, sem lesionar direitos e garantias individuais. Ação julgada improcedente. São constitucionais as normas constantes dos arts. 8º, I, 9º, § 5º, incs. I e II, e § 4º, 11, *caput* e §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, 12, 19, 30, § único, 32, *caput* e §§ 1º e 2º, 33, § único, incs. II e III, e 37, *caput*, incs. I e II, § 1º e inc. II, e § 3º, da Lei federal nº 10.671/2003, denominada Estatuto de Defesa do Torcedor.⁵

O relator daquele processo, Ministro Cezar Peluso, observou em seu voto:

Ação direta proposta contra a validade constitucional do Estatuto do Torcedor [...].

3. O diploma questionado não deixa de ser um conjunto ordenado de normas de caráter geral. Sua redação não só atende à boa regra legislativa, segundo a qual “*de minimis non curat lex*”, como estabelece preceitos que, por sua manifesta abstração e generalidade – em relação assim ao conteúdo, como aos destinatários – configuram bases amplas e diretrizes gerais para disciplina do desporto nacional, no que toca à defesa do torcedor.

Não vislumbro, no diploma, nenhuma norma ou tópico que desça a “*peculiaridades locais*”, como se aludiu na ADI nº 3.098 (Rel. Min. Carlos Velloso, *DJ* de 10-3-2006), nem a “*especificidades*” ou “*singularidades*” estaduais ou distritais, como se tachou na ADI nº 3.669 (Rel. Min. Cármen Lúcia, *DJ* de 29-6-2007, e *Informativo STF* nº 472). A lei não cuida de particularidades nem de minudências que pudessem estar reservadas à dita “*competência estadual concorrente não cumulativa ou suplementar*” (ADI nº 3.098) do art. 24, § 2º, da CR. A União exerceu a competência estatuída no inciso IX desse artigo, sem dela desbordar, em se adstringindo a regular genericamente a matéria.

É muito evidente, por outro lado, que as normas gerais expedidas não poderiam reduzir-se, exclusivamente, a princípios gerais, sob pena de completa inocuidade prática. Tais normas não se despiram, em nenhum aspecto, da sua vocação genérica, nem correram o risco de se transformar em simples recomendações. Introduziram diretrizes, orientações e, até, regras de procedimentos, todas de cunho geral, diante da impossibilidade de se estruturar, normativamente, o subsistema jurídico-desportivo apenas mediante adoção de princípios.

Neste passo cabe observação adicional. As competições esportivas são, por natureza, eventos fortemente dependentes da observância de regras, designadamente as do jogo. Nesse sentido, o *Estatuto do Torcedor* guarda, em certas passagens, índole metanormativa, porque, visando à proteção do espectador, dita regras sobre a produção de outras regras (os regulamentos). E daí vem a óbvia necessidade da existência de regras, ao lado dos princípios, no texto normativo, que nem por isso perde o feito de generalidade.

Nenhum intérprete racional, por mais crédulo que seja, poderia ter convicção sincera de que uma legislação federal sobre competições esportivas que fosse pautada apenas pelo

5 Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação direta de inconstitucionalidade 2.937/DF. Rel.: Min. Cezar Peluso, 23/2/2012, un. *DJe* 104, 29 maio 2012.

uso de substantivos abstratos, como, por exemplo, princípios de “transparência”, “respeito ao torcedor”, “publicidade” e “segurança”, pudesse atingir um mínimo de efetividade social, sem prever certos aspectos procedimentais imanentes às relações de vida que constituem a experiência objeto da normação. Leis que não servem a nada não são, decerto, o do que necessita este país e, menos ainda, a complexa questão que envolve as relações entre dirigentes e associações desportivas.

Ainda nos dispositivos mais pormenorizados – como, v.g., o art. 11, que trata das súmulas e relatórios das partidas –, existe clara preocupação com o resguardo e o cumprimento dos objetivos maiores do *Estatuto*, à luz do nexo de instrumentalidade entre regras e princípios. Além disso, o fato de aplicar-se à generalidade dos destinatários é providência fundamental nas competições de caráter nacional, cuja disciplina não poderia [ficar] relegada ao alvedrio de leis estaduais fortuitas, esparsas, disformes e assistemáticas. [...]

Em sentido diametralmente oposto às disposições das mencionadas normas gerais federais, a Lei 16.873/2019, do Estado do Ceará, autorizou o comércio e o consumo de bebidas de teor alcoólico até 10%, em estádios e arenas desportivas estaduais (art. 1.º), dispôs sobre a definição de locais e horários para venda e consumo do produto (arts. 2.º e 4.º) e estabeleceu penalidades por descumprimento das normas (art. 3.º). Fazendo-o, extrapolou os limites da competência estadual, para indevidamente mesclar-se com normas gerais editadas pela União em tema de consumo e desporto.

A análise da inconstitucionalidade, no caso, demanda exame direto de compatibilidade entre a lei estadual e a Constituição da República, de modo que não se cuida de ofensa meramente reflexa. A lei estadual não é ato secundário, infralegal, que estaria a regulamentar lei nacional, mesmo porque não existe hierarquia entre ambas. Trata-se de invasão de competência legislativa.

Sobre o tema, Paulo Gustavo Gonet Branco e Gilmar Ferreira Mendes afirmam que a competência legislativa suplementar estadual se restringe ao aperfeiçoamento das normas gerais editadas pela União. Observam que “*não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente*”.⁶

Fernanda Dias Menezes de Almeida sustenta que possível usurpação de competência legislativa resulta em inconstitucionalidade da lei, não em ilegalidade:

Assim, guardada a subordinação apenas ao poder soberano – no caso o poder constituinte, manifestado através de sua obra, a Constituição –, cada centro de poder autônomo na

6 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 853.

Federação deverá necessariamente ser dotado da competência de criar o direito aplicável à respectiva órbita.

E porque é a Constituição que faz a partilha, tem-se como consequência lógica que a invasão, não importa por qual das entidades federadas, do campo da competência legislativa de outra resultará sempre na inconstitucionalidade da lei editada pela autoridade incompetente. Isto tanto no caso de usurpação de competência legislativa privativa, como no caso de inobservância dos limites constitucionais postos à atuação de cada entidade no campo da competência legislativa. No mesmo sentido posiciona-se Anna Cândida da Cunha Ferraz (1989:69) ao concluir que ‘em ambas as hipóteses a questão se resolve pela regra da competência constitucional e não pela supremacia do direito federal’.⁷

A jurisprudência dessa Corte segue a mesma direção:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.706/2006, do Distrito Federal, que dispõe sobre “a afixação de tabela relativa a taxas de juros e de rendimentos de aplicações financeiras pelas instituições bancárias e de crédito”. 2. Usurpação da competência privativa da União para fixar normas gerais relativas às relações de consumo (CF, art. 24, V, § 1º). Ação julgada procedente.⁸

[...] – A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-Membros e o Distrito Federal (Raul Machado Horta, *Estudos de Direito Constitucional*, p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-Membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes.

– Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-Membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-Membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar nº 80/94), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade.

A edição, por determinado Estado-Membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes. [...].⁹

[...] A legislação impugnada foge, e muito, do que corresponde à legislação suplementar, da qual se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha a dispor em diametral objeção a esta. Compreensão que o Supremo Tribunal tem manifestado quando se defronta com hipóteses de competência legislativa concorrente.

7 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 81.

8 STF. Plenário. ADI 3.668/DF. Rel.: Min. Gilmar Mendes, 17/9/2007, un. *DJe* 165, 19 dez. 2007.

9 STF. Plenário. ADI 2.903/PB. Rel.: Min. Celso de Mello, 1º/12/2005, un. *DJe* 177, 19 set. 2008.

te. Precedentes: ADI 903/MG-MC e ADI 1.980/PR-MC, ambas de relatoria do eminente Ministro Celso de Mello. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º e de seus §§ 1º, 2º e 3º, do art. 2º, do art. 3º e §§ 1º e 2º e do parágrafo único do art. 5º, todos da Lei nº 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul.¹⁰

Há, portanto, invasão, pelo Estado do Ceará, do campo legislativo reservado à União pelo art. 24-V/X, combinado com os §§1.º a 3.º do mesmo dispositivo da Constituição da República, concernente à edição de normas gerais sobre consumo e desporto.

Sob a ótica material, a Lei 16.873/2019 do Ceará tampouco resiste a confronto com o princípio da proporcionalidade, derivado do postulado do devido processo legal, em sua dimensão substantiva (CR, art. 5.º-LIV).¹¹

As regras legais de restrição à comercialização e ao consumo de bebidas alcoólicas em recintos esportivos profissionais – Estatuto do Torcedor, art. 13-A, e Decreto federal 6.117/2007, art. 2.º e anexo I, inciso IV, item 13 – consubstanciam medidas voltadas a ampliar a segurança de torcedores em eventos e competições esportivas e a assegurar promoção de sua defesa como consumidores (CR, art. 5.º-*caput* e XXXII).¹² Protegem, ademais, não apenas torcedores, mas todo um conjunto indeterminado de pessoas envolvidas, direta ou indiretamente, com a realização de competições esportivas.

Essa regulação é fundamental para viabilizar efetividade das normas constitucionais, sob pena de se incorrer em violação ao princípio da vedação à proteção deficiente de direitos constitucionalmente tutelados, que representa uma das facetas do princípio da proporcionalidade. Diante do reconhecimento de que o Estado tem o dever de não violar bens jurídicos de índole constitucional e também o de protegê-los e promovê-los, a doutrina vem assentando que a violação à proporcionalidade não ocorre apenas no excesso da ação estatal, mas também quando ela se apresenta gravemente insuficiente.¹³ O Supremo Tribunal Federal já

10 STF. Plenário. ADI 2.396/MS. Rel.: Min. Ellen Gracie, 8/5/2003, *un. DJ*, 1º ago. 2003.

11 “Art. 5º. [...] LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; [...]”

12 “Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”

XXXII – o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor; [...]”

13 Cf. BOROWSKI, Martin. *La estructura de los derechos fundamentales*. Trad. Carlos Bernal Pulido. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003, pp. 162-166; SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e proporcionalidade: o Direito Penal e os direitos fundamentais entre a proibição de excesso e deficiência. *Revista Brasileira de Ciências Criminas*, v. 47, p. 60-122, 2004; e STRECK, Lênio Luiz. Bem jurídico e Constituição: da proibição do excesso (*Übermassverbot*) à proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*). *Boletim da Faculdade de Direito*, v. 80, p. 303-345, 2004.

empregou essa categoria em algumas decisões, como quando rechaçou a extensão, à união estável, da aplicação do dispositivo do Código Penal (hoje revogado) que previa extinção de punibilidade do crime de estupro sempre que o autor se casasse com a vítima. De acordo com o Ministro Gilmar Mendes:

Quanto à proibição de proteção insuficiente, a doutrina vem apontando para uma espécie de garantismo positivo, ao contrário do garantismo negativo (que se consubstancia na proteção contra excessos do Estado) já consagrado pelo princípio da proporcionalidade. A proibição da proteção insuficiente adquire importância na aplicação de direitos fundamentais de proteção, que se consubstancia naqueles casos em que o Estado não pode abrir mão da proteção do direito penal para garantir a proteção do direito fundamental.¹⁴

Ofensa à proporcionalidade, na ótica da proibição de proteção insuficiente, materializa-se na permissão de venda e de consumo de bebidas alcoólicas em estádios e arenas desportivas no território estadual. A permissão contida na lei impugnada expõe a riscos segurança e integridade dos torcedores-consumidores e dificulta fortemente a prevenção de episódios de violência em tais eventos e a repressão a eles.

O efeito potencializador da bebida sobre surtos de violência que têm sido associados ao futebol põe em risco, ademais, não só os torcedores, mas também familiares que os acompanham a locais de competição, cidadãos que transitam não apenas nas imediações destes, mas pelos locais de fluxo de torcedores, usuários do sistema de transporte público, prestadores de serviços e comerciantes envolvidos com os espetáculos e, até, agentes públicos que neles trabalham, tanto na segurança pública quanto em outras áreas (trânsito, transporte, saúde etc.).

A Lei 16.873/2019 fere não apenas a repartição constitucional de competências, de que acima se tratou, como o direito fundamental à segurança e o princípio da proporcionalidade. Interesses comerciais e de arrecadação que a motivaram não justificam o sacrifício desse plexo normativo e dos bens jurídicos por ele tutelados.

14 STF. Plenário. Recurso extraordinário 418.376/MS. Redator para acórdão: Min. Joaquim Barbosa, 9/2/2006. *DJ*, 23 mar. 2007.

III. PEDIDO CAUTELAR

Os fundamentos para concessão de medida cautelar estão presentes.

Sinal de bom direito (*fumus boni iuris*) caracteriza-se pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial.

Perigo na demora processual (*periculum in mora*) decorre de que, enquanto não suspensa a eficácia da Lei cearense 16.873/2019, vigera permissão de comercialização e consumo de bebidas alcoólicas em estádios de futebol e arenas desportivas no Estado do Ceará, a possibilitar ocorrência de novos episódios de violência entre torcidas, com graves prejuízos à segurança de torcedores-consumidores e de todas as demais pessoas ligadas, direta ou indiretamente, à realização de competições nos estádios, consoante se apontou nos parágrafos precedentes.

É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pela norma impugnada seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia e, ao final, invalidada por decisão do Supremo Tribunal Federal.

Por conseguinte, além de bom direito, é necessário que a disciplina inconstitucional imposta pela norma impugnada seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia e, ao final, invalidada por decisão do Supremo Tribunal Federal.

IV. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Ante o exposto, requeiro:

- a) concessão, por decisão monocrática e imediata, mesmo sem a intimação dos interessados, de medida cautelar para a suspensão da eficácia das normas impugnadas;
- b) solicitação de informações do Governador e da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará;
- c) citação da Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103-§3.º da Constituição;

d) envio dos autos para manifestação final da Procuradoria-Geral da República.

e) procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 16.873, de 10 de maio de 2019, do Estado do Ceará.

Brasília, 17 de julho de 2019.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República