

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.193 MATO GROSSO

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S) : PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DE MATO GROSSO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. UNIÃO AUTORIZADA A EDITAR NORMAS GERAIS. ART. 13-A, II, DO ESTATUTO DO TORCEDOR. INEXISTÊNCIA DE PROIBIÇÃO GERAL E ABSOLUTA. COMPETÊNCIA CONCORRENTE COMPLEMENTAR DOS ESTADOS (CF, ART. 24, §§ 1º A 4º). LEI 10.524/2017 DO ESTADO DE MATO GROSSO. RAZOABILIDADE NA COMERCIALIZAÇÃO E CONSUMO DE BEBIDAS NÃO DESTILADAS COM TEOR ALCOÓLICO INFERIOR A 14% EM ESTÁDIOS DE FUTEBOL, EM DIAS DE JOGO. IDÊNTICO PERMISSIVO NOS GRANDES EVENTOS MUNDIAIS – COPA DO MUNDO DE FUTEBOL DA FIFA E OLIMPÍADAS. DIREITO DO CONSUMIDOR (CF, ART. 24, V). IMPROCEDÊNCIA.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

2. Competência concorrente para a matéria (CF, art. 24). O inciso II do art. 13-A da Lei Federal 10.671/2003 estabelece condições gerais de acesso e permanência do torcedor em recintos esportivos, entre as quais a de não portar bebidas proibidas ou suscetíveis de gerar ou possibilitar a prática de atos de violência, não particularizando, entretanto, quais

ADI 6193 / MT

seriam essas bebidas. Inexistência de vedação geral e absoluta. Possibilidade de o legislador estadual, no exercício de sua competência concorrente complementar, e observadas as especificidades locais, regulamentar a matéria.

3. Respeito à razoabilidade e proporcionalidade na regulamentação estadual. Permissão somente de bebidas não destiladas com teor alcoólico inferior a 14%, igualmente autorizadas nos grandes eventos mundiais de futebol e outros esportes, inclusive na Copa do Mundo organizada pela FIFA e nas Olimpíadas.

4. A permissão veiculada pela legislação impugnada não envolve um risco social maior do que aquele decorrente da proibição, pois a ausência da comercialização de bebidas de menor teor alcoólico dentro dos estádios acaba gerando o consumo de todos os tipos de bebidas – inclusive aquelas com elevado teor alcoólico – nas imediações dos eventos esportivos.

5. A Lei Estadual 10.524/2017, ao dispor sobre a comercialização e o consumo de bebidas não destiladas com baixo teor alcoólico em estádios de futebol, traduziu normatização direcionada ao torcedor-espectador, equiparado pelo § 3º do art. 42 da Lei Federal 9.615/1998, para todos os efeitos legais, ao consumidor, sujeito de direitos definido na Lei Federal 8.078/1990.

6. Entendimento recente desta SUPREMA CORTE no sentido de conferir uma maior ênfase na competência legislativa concorrente dos Estados quando o assunto gira em torno dos direitos do consumidor. Cite-se, por exemplo: ADI 4306, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 18/2/2020; ADPF 109, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 1/2/2019; ADI 5.745, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Red. p/ acórdão: Min. EDSON FACHIN, julgado em 7/2/2019; e ADI 5462, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 29/10/2018.

7. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.193 MATO GROSSO

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): A norma impugnada na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade autoriza a comercialização e o consumo de bebidas alcoólicas nos estádios de futebol localizados no Estado de Mato Grosso (art. 1º), dispondo sobre: (a) o momento em que a comercialização e o consumo serão possíveis (art. 1º: *“desde a abertura dos portões [...] até o final do intervalo entre o primeiro e o segundo tempo da partida”*), (b) os tipos de bebidas alcoólicas permitidas (art. 1º, parágrafo único: *“proibida a venda de bebidas alcoólicas destiladas ou com teor alcoólico superior a 14%, bem como o seu consumo”*), (c) os locais de venda (art. 2º: *“cabe ao responsável pela gestão do estádio de futebol definir os locais nos quais a comercialização e o consumo de bebidas serão permitidos”*), (d) a proibição da venda de bebidas alcoólicas a menores de 18 (dezoito) anos (art. 4º) e (e) as penalidades aplicáveis aos consumidores e fornecedores em razão do seu descumprimento (art. 3º).

Inicialmente, verifico não merecer acolhimento a preliminar levantada pelo Governador do Estado (peça 14), no sentido de não conhecimento da ação em razão da necessidade de confronto prévio entre normas infraconstitucionais. Isso porque a inicial aponta com objetividade e de forma fundamentada os dispositivos constitucionais que reputa violados, referentes à competência legislativa da União. O conflito entre Lei Estadual e Lei Federal (Estatuto do Torcedor) foi mencionado subsidiariamente, apenas para demonstrar que a União já legislou sobre a matéria.

No caso, a eventual ofensa à Constituição Federal ocorreria de maneira direta, uma vez que a incursão de um ente da Federação no campo legislativo constitucionalmente outorgado a outro ente é razão suficiente para, por si só, fundamentar o pedido de declaração de inconstitucionalidade de lei por vício formal orgânico. Nesse sentido: ADI 4.955, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 17/11/2014; ADI 3.645, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ de 1º/9/2006; ADI 2.535 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ de

ADI 6193 / MT

21/11/2003.

Assim, rejeito a preliminar.

No mérito, cumpre verificar se o Estado de Mato Grosso poderia, legitimamente, à luz das normas de distribuição de competências legislativas estatuídas na Constituição Federal, disciplinar o conteúdo posto na norma impugnada.

O federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula *Estado de Direito*, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (*Manual de direito constitucional*. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t.1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. Almedina, p. 87).

A essencialidade da discussão não está na maior ou menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 e ss.), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

“a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal”. (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO

PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos, vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome *Publius*, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos “era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem”, por equilibrar o exercício do poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da “mais maravilhosa obra jamais concebida”, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do

ADI 6193 / MT

próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers*, nº IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoria de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, presumindo, de forma absoluta para algumas matérias, a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios

ADI 6193 / MT

(CF, arts. 24 e 30, inciso I).

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (*Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional.

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar, nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22), a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional

ADI 6193 / MT

Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (*A ordem constitucional americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana (*Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação*. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo*. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. *Rui Barbosa e a federação*. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

Como se sabe, na esteira de outros documentos constitucionais, o

ADI 6193 / MT

legislador constituinte de 1988 distribuiu entre os entes federativos a competência legislativa em diversas matérias, entre as quais o consumo e o desporto, reservando ao ente central (União) o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral, e aos demais entes a possibilidade de suplementarem essa legislação geral.

Sobre o tema, indispensável é a lição de RAUL MACHADO HORTA:

As Constituições federais passaram a explorar, com maior amplitude, a *repartição vertical de competências*, que realiza a distribuição de idêntica matéria legislativa entre a União Federal e os Estados-membros, estabelecendo verdadeiro condomínio legislativo, consoante regras constitucionais de convivência. A repartição vertical de competências conduziu à técnica da *legislação federal fundamental*, de *normas gerais* e de *diretrizes essenciais*, que recai sobre determinada matéria legislativa de eleição do constituinte federal. *A legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher o claro que lhe ficou, afeiçoando a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais. A Lei Fundamental ou de princípios servirá de molde à legislação estadual.* É a *Rahmengesetz* dos alemães; a *Legge-cornice*, dos italianos; a *Loi de cadre*, dos franceses; são as *normas gerais* do Direito Constitucional Brasileiro (MACHADO HORTA, Raul. *Estudos de direito constitucional*. Belo horizonte: Del Rey, 1995, p. 366).

É o que se depreende da leitura do art. 24 da Constituição Federal, transcrito abaixo:

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

(...)

V - produção e consumo;

(...)

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência,

ADI 6193 / MT

tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

(...)

§ 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.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.

No caso em análise, a controvérsia constitucional diz respeito ao alcance do disposto no art. 13-A do Estatuto do Torcedor, incluído pela Lei 12.299/2010, que dispõe:

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

(...)

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

Segundo a pretensão trazida na inicial, tal dispositivo assentaria uma norma proibitiva do consumo de bebidas alcoólicas dentro de recintos esportivos, de modo que não haveria espaço legislativo para o Estado-Membro editar lei em sentido contrário. Transcrevo a seguinte passagem da argumentação da requerente:

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 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

ADI 6193 / MT

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.

Pois bem. Inicialmente, observo que o conteúdo da norma impugnada não se relaciona, propriamente, com desporto, o qual mereceu tratamento especial por parte do legislador constituinte. De fato, importa ressaltar que a Constituição Federal, em seu art. 217, impõe ao Estado o dever de fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, observados: (a) a autonomia das entidades desportivas dirigentes e associações, quanto à sua organização e funcionamento; (b) a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento; (c) o tratamento diferenciado para o desporto profissional e o não profissional; e (d) a proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional. Regulamentando a matéria, a União editou a Lei 9.615/1988, a qual instituiu as normas gerais sobre desporto, dispondo sobre: (a) os princípios fundamentais da matéria; (b) a natureza e a finalidade do desporto; (c) a estruturação do sistema brasileiro de desporto; (d) a Justiça Desportiva; entre outras providências.

Em rigor, ao dispor sobre a comercialização e o consumo de bebidas alcoólicas em arenas desportivas e estádios de futebol, a Lei 10.524/2017 do Estado de Mato Grosso traduziu normatização direcionada ao torcedor-espectador, equiparado pelo § 3º do art. 42 da Lei 9.615/1998, para todos os efeitos legais, ao consumidor, sujeito de direitos definido na Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).

§ 3º O espectador pagante, por qualquer meio, de espetáculo ou evento desportivo equipara-se, para todos os

ADI 6193 / MT

efeitos legais, ao consumidor, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Concluo, portanto, que a solução da controvérsia passa pela análise da norma constitucional que fixa a competência legislativa concorrente sobre consumo (art. 24, V, da CF).

Nesse contexto, observo a existência de entendimento recente desta SUPREMA CORTE no sentido de se conferir uma maior ênfase na competência legislativa concorrente dos Estados quando o assunto girar em torno das relações de consumo, de modo a fazer prevalecer, como salientado pelo Ministro LUIZ FUX, a “compreensão axiológica e pluralista do federalismo brasileiro” (art. 1º, V, da CRFP), com a necessidade de prestigiar iniciativas normativas regionais e locais sempre que não houver expressa e categórica interdição constitucional, pois o “princípio federativo reclama o abandono de qualquer leitura inflacionada e centralizadora das competências normativas da União, bem como sugere novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal” (ADI 2663, Tribunal Pleno, DJe de 26/5/2017). Cite-se, exemplificativamente: ADI 4306, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 18/2/2020; ADPF 109, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 1/2/2019; ADI 5.745 (Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Red. p/ acórdão: Min. EDSON FACHIN, julgado em 7/2/2019); ADI 5462, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 29/10/2018.

Partindo dessas premissas, constato que a União editou a Lei 10.671/2003, a qual instituiu o Estatuto de Defesa do Torcedor, cuja finalidade precípua é fixar direitos e deveres para aqueles que apreciem, apoiem ou se associem a qualquer entidade de prática desportiva no país e acompanhem a prática de determinada modalidade esportiva (art. 2º). Ao assim dispor, o legislador federal estabeleceu a normatização geral sobre a matéria.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por ocasião do julgamento da ADI 2.937, de relatoria do Min. CEZAR PELUSO, fixou orientação no sentido de reconhecer tanto a constitucionalidade quanto o caráter geral

ADI 6193 / MT

das normas do Estatuto do Torcedor, cujas razões foram assim descritas no voto do Relator:

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 10.03.06), nem a *"especificidades"* ou *"singularidades"* estaduais ou distritais, como se tachou na **ADI nº 3.669**, (Rel. Min. **CÁRMEN LÚCIA**, DJ de 29.06.07, 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 Constituição da República". (ADI 2.937, Rel. Min. **CEZAR PELUSO**, Tribunal Pleno, DJe de 29/5/2012)

O art. 13-A, II, da Lei 10.671/2003 indica como "condições de acesso e permanência do torcedor no recinto esportivo", entre outras, "não portar objetos, bebidas ou substâncias proibidas ou suscetíveis de gerar ou possibilitar a prática de atos de violência".

Como se pode perceber da leitura do dispositivo, não se preocupou o legislador federal em especificar quais seriam tais bebidas: à expressão *"bebidas"*, destaque, não se segue expressamente o qualificativo *"alcoólicas"* – da mesma forma que à expressão *"objetos"*, por exemplo, não se segue o qualificativo *"barulhentos"*. Muito pelo contrário, a *mens legis* foi a de traçar linhas gerais ("um molde à legislação estadual", para seguir com a terminologia de RAUL MACHADO HORTA) sobre as condições de acesso e permanência do torcedor em recintos esportivos, entre as quais, a

ADI 6193 / MT

proibição ao porte de *objetos, bebidas e substâncias proibidas* e ao porte de *objetos, bebidas e substâncias suscetíveis de gerar ou possibilitar a prática de atos de violência*.

Essa percepção é reforçada quando se constata que, apesar de o PL 451/1995, de autoria do Deputado Arlindo Chinaglia, que originou o Estatuto de Defesa do Torcedor, prever, em sua redação primitiva, a proibição à comercialização e ao consumo de bebidas alcoólicas no interior de estádios esportivos e nas suas imediações, num raio de mil metros, tal proibição não veio a integrar o texto definitivo da Lei Federal 10.671/2003.

E há razão para isso, já que, na edição de normas gerais, não compete à União pormenorizar a legislação a ponto de ingressar no campo legislativo suplementar constitucionalmente outorgado ao Estado-Membro, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade.

A respeito do tema, como já tive oportunidade de observar em sede doutrinária (*Direito constitucional*. 35^a ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 351), no âmbito da legislação concorrente, a doutrina classifica-a em *cumulativa* sempre que inexistirem limites prévios para o exercício da competência, por parte de um ente, seja a União, seja o Estado-Membro, e em *não cumulativa*, que propriamente estabelece a chamada repartição vertical, pois, dentro de um mesmo campo material (concorrência material de competência), reserva-se um nível superior ao ente federativo União, que fixa os princípios e normas gerais, deixando-se ao Estado-Membro a complementação.

A Constituição brasileira adotou a *competência concorrente não cumulativa ou vertical*, de forma que a *competência da União* está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os Estados e o Distrito Federal especificá-las, por meio de suas respectivas leis. É a chamada *competência suplementar* dos Estados-Membros e do Distrito Federal (CF, art. 24, § 2º).

Essa orientação, derivada da Constituição de Weimar (art. 10), consiste em permitir ao governo federal a fixação das normas gerais, sem descer a pormenores, cabendo aos Estados-Membros a adequação da

ADI 6193 / MT

legislação às peculiaridades locais.

Deve-se afastar, portanto, a alegação apresentada pela requerente no sentido de que “a palavra *bebidas* consignada no art. 13-A, II, acrescido ao Estatuto do Torcedor, não foi incluída no texto legal para criar regra inócua”.

Não se trata de interpretar a lei como se contivesse termos inúteis (“*verba cum effectu sunt accipienda*”), mas de interpretá-la num contexto de divisão territorial de competências constitucionalmente traçada. E nesse contexto, embora possa parecer fora de questão que a expressão “*bebidas*” não deva ser entendida “como referência a líquidos como água, sucos ou refrigerantes”, reconduzi-la indistintamente a absolutamente todo e qualquer tipo de “*bebidas alcoólicas*”, desconsiderando-se, por exemplo, as variadas concentrações de álcool que os métodos de fermentação ou destilação podem produzir, pressuporia a validação de uma interpretação extensiva desautorizada pelo próprio texto do referido art. 13-A, II, e, mais importante, pela reserva de competência suplementar constitucionalmente conferida aos Estados-Membros.

Dessa forma, entendo que, sem transbordar da moldura genérica traçada no âmbito federal, compete ao legislador estadual definir, observadas as especificidades locais, quais bebidas são proibidas relativamente ao acesso e permanência do torcedor no recinto esportivo.

Por outro lado, além do vício formal, a requerente sustenta a inconstitucionalidade da Lei impugnada sob a ótica material. Argumenta, nesse sentido, que a restrição à comercialização e ao consumo de bebidas alcoólicas em recintos esportivos consubstanciaríamos medidas voltadas a ampliar a segurança de torcedores e pessoas envolvidas, direta ou indiretamente, com o evento esportivo, razão pela qual a norma estadual impugnada teria violado o princípio da proporcionalidade (art. 5º, LIV, CF).

O argumento, contudo, não merece acolhida.

O tema “violência nos estádios e bebidas alcoólicas” representa uma preocupação mundial, tendo em vista que o futebol é um dos esportes mais difundidos e praticados no mundo. Todavia, muito embora várias

ADI 6193 / MT

ocorrências em estádios de futebol costumem ser atribuídas ao consumo excessivo de álcool, não parece possível afirmar, categoricamente, que a equação resulte, necessariamente, em episódios de violência, mesmo porque, bebidas de menor teor alcoólico (cervejas) são, normalmente, comercializadas nos maiores eventos mundiais, inclusive na Copa do Mundo de Futebol, organizada pela FIFA (NEPOMUCENO, Thyago Celso C; MOURA, Jadielson Alves de; SILVA, Lúcio Câmara e; COSTA, Ana Paula Cabral Seixas. *“Alcohol and violent behavior among football spectators: An empirical assessment of Brazilian’s criminalization”*. In: *International Journal of law, crime and justice*, 51, 2017, 34-44).

Por outro lado, se se pretende efetivamente submeter o conteúdo pretensamente constante do inciso II do art. 13-A do Estatuto do Torcedor ao crivo da proporcionalidade, destaca-se a questionável *adequação* da medida restritiva da liberdade, que tem fomentado, na prática, o hábito dos torcedores-espectadores de permanecerem nas cercanias dos estádios, até o limite do horário para o início das partidas, consumindo bebidas alcoólicas comercializadas por ambulantes sem qualquer espécie de controle e fiscalização estatais. Não se apresentaria razoável, diante dessa constatação, assentir que bebidas alcoólicas vendidas dentro de arenas desportivas e estádios de futebol podem ser caracterizadas como causa de eventos violentos, mas as comercializadas e consumidas no entorno desses espaços – *de teor alcoólico muito maior* –, instantes antes das partidas, não.

A propósito, compulsando os autos, verifico os seguintes trechos do parecer da Comissão de Segurança Pública e Comunitária da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, relativos ao substitutivo apresentado ao projeto de lei que deu origem à norma combatida (doc. 12):

Para embasar a tese de que a liberação da venda de bebidas alcoólicas nos estádios de Mato Grosso geraria aumento da violência, a meritíssima Juíza Patrícia Ceni juntou documentos de um lapso temporal de 01 ano. Tais documentos comprovam que em todo esse interregno de tempo ocorreram apenas 06 incidentes dignos de registro pelo Juizado do

Torcedor, sendo que em nenhum desses episódios ocorreu violência, briga de torcidas e/ou atos de pancadaria generalizada dentro ou fora dos estádios.

Ademais, observa-se que em nenhum dos incidentes relatados existe comprovação de que os torcedores se envolveram em confusão porque ingeririam bebida alcoólica, seja no interior ou fora dos estádios.

Na verdade, os documentos acostados servem apenas para corroborar o quão pacífica é a torcida do Estado de Mato Grosso, eis que os incidentes que ocorreram em nossos estádios são isolados e raros, sendo que nenhum dos incidentes narrados pode ser associado ao consumo de bebida alcoólica, seja dentro ou fora dos estádios de futebol.

Por oportuno, também destaco os seguintes excertos da manifestação que o *Club Athletico Paranaense* apresentou à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, constantes da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.195, da minha relatoria:

Já na seara empírica, é cediço que não são a cerveja e/ou chope vendidos nos estádios os responsáveis pelo aumento nos índices de violência. Trata-se de um problema crônico de segurança pública, que deve ser objeto de estudo e repressão pelas autoridade competentes, a começar pelo Ministério Público que – inclusive – recentemente desenvolveu o projeto da “torcida única” com o objetivo de coibir violência nos estádios e arredores. Deste projeto piloto, apenas o CAP aderiu, sendo que os resultados positivos até aqui aferidos demonstram o acerto da ação [...].

Se a cerveja ou o chope são os propulsores da violência, como explicar a sua venda indiscriminada (e de acesso mais barato) nas portas e arredores das praças desportivas? A limitação ao consumo e venda de cerveja dentro dos estádios ecoa uma falsa segurança e rotula de forma vetusta o setor de entretenimento desportivo no Brasil. Um verdadeiro retrocesso.

A legislação paranaense buscou ratificar a mudança que já

ADI 6193 / MT

está ocorrendo em outros estados brasileiros (como, por exemplo, Bahia, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Santa Catarina e Pernambuco), em sintonia com o que há de comum no entretenimento mundial. Em eventos esportivos no mundo todo como tênis, vôlei, MMA, basquete, beisebol, hóquei, rúgbi, FI, entre outros (inclusive o próprio futebol) comercializa-se e se consome cerveja e até outras bebidas alcoólicas quentes. O cerne do problema não está na venda e consumo, mas sim nos núcleos de violência existentes no futebol brasileiro, aqueles que somente passam a existir dentro do contexto social por meio do agrupamento e da propagação do ódio e da intolerância.

De qualquer forma, a questão não envolve um risco social maior do que o atual, no qual a ausência da comercialização de bebidas de menor teor alcoólico dentro dos estádios acaba gerando o consumo de todos os tipos de bebidas – inclusive aquelas com elevado teor alcoólico – nas imediações dos eventos esportivos.

A legítima opção deve ser realizada pelos Estados-Membros, enquanto garantidores da incolumidade dos cidadãos e fomentadores das atividades econômicas relacionadas ao consumo, competindo-lhes averiguar os eventuais riscos colaterais potencialmente inerentes ao consumo de bebidas alcoólicas em arenas desportivas e estádios de futebol ou em suas imediações.

No particular, como assentado, a norma impugnada regulamenta o fornecimento e o consumo de bebidas alcoólicas nos estádios de futebol localizados no Estado de Mato Grosso (art. 1º), dispondo sobre: (a) o momento em que a comercialização e o consumo serão possíveis (art. 1º: *“desde a abertura dos portões [...] até o final do intervalo entre o primeiro e o segundo tempo da partida”*), (b) os tipos de bebidas alcoólicas permitidas (art. 1º, parágrafo único: *“proibida a venda de bebidas alcoólicas destiladas ou com teor alcoólico superior a 14%, bem como o seu consumo”*), (c) os locais de venda (art. 2º: *“cabe ao responsável pela gestão do estádio de futebol definir os locais nos quais a comercialização e o consumo de bebidas serão permitidos”*), (d)

ADI 6193 / MT

a proibição da venda de bebidas alcoólicas a menores de 18 (dezoito) anos (art. 4º) e (e) as penalidades aplicáveis aos consumidores e fornecedores em razão do seu descumprimento (art. 3º).

Patente, pois, o respeito ao *princípio da razoabilidade*, uma vez que observadas as necessárias proporcionalidade, justiça e adequação entre a lei estadual e as normas constitucionais protetivas do direito do consumidor e da segurança pública, acarretando a constitucionalidade da norma, pois, como salientado por AGUSTÍN GORDILLO (*Princípios gerais do direito público*. São Paulo: RT, 1977, p. 183), a atuação do Poder Público será sempre legítima, desde que com racionalidade, ou ainda, no dizer de ROBERTO DROMI (*Derecho administrativo*. 6. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997, p. 36), desde que presentes a prudência, a proporção, a indiscriminação, a proteção, a proporcionalidade, a causalidade, em suma, a não arbitrariedade.

Não há, diante das razões já apresentadas, qualquer ferimento à razoabilidade ou desproporcionalidade na norma combatida, que somente se caracterizaria, conforme destacado por JESUS GONZALEZ SALINAS, se ausente a coerência do Poder Público no exercício de suas atividades legislativas, com patente *extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade*, e conseqüente desrespeito ao princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos, que impede a criação de obrigações desprovidas de justificação fática (“Notas sobre algunos de los puntos de referencia entre ley, reglamento y acto administrativo”. *Revista de Administración Pública*, número 120, 1989).

Diante do exposto, JULGO IMPROCEDENTE o pedido formulado, declarando a constitucionalidade da Lei 10.524/2017 do Estado de Mato Grosso.

É como voto.