

## VOTO

**O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator):**

### **Exame das Preliminares**

Preliminarmente, assento a plena cognoscibilidade da presente ação direta, tendo em vista que a ação foi proposta pelo Procurador-Geral da República em face de lei estadual.

Além disso, a incompatibilidade com o texto constitucional é, em tese, direta, porquanto se alega não apenas ofensa material, mas também formal, aduzindo-se, para tanto, que o Estado não detém competência constitucional para legislar sobre o tema. Assim, é dispensável a impugnação da norma federal, não sendo exigível, no ponto, a impugnação de todo o complexo normativo.

No mérito, é improcedente a ação direta.

### **A Repartição de Competências no Federalismo Brasileiro**

A questão dos autos cinge-se à distribuição de competência entre os diversos entes federativos para legislar sobre as matérias especificadas pela Constituição. A repartição de competências é característica essencial em um Estado federado para que seja protegida a autonomia de cada um dos seus membros e, por consequência, a convivência harmônica entre as esferas, com o fito de evitar a secessão. Nesta perspectiva, esta disposição pode se dar em sentido horizontal ou vertical, levado em conta o domínio dos interesses envolvidos.

Repartir competências compreende compatibilizar interesses para o reforço do federalismo cooperativo em uma dimensão de fato cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente a fim de que o funcionamento consonante das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º, da CRFB) e objetivos (art. 3º, da CRFB) da República.

Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado obriga-se a exercê-las em proveito do alcance do bem comum e da satisfação dos direitos fundamentais.

Ocorre que, como bem lembrou o e. Min. Gilmar Mendes, por vezes uma mesma lei pode apresentar problemas complexos, por envolver tema que se divide em assunto que compõe a competência concorrente e em matéria restrita à competência legislativa de apenas uma das esferas da Federação (MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 841).

Em outras oportunidades (ADI 5.356 e ADPF 109), sustentei que a tradicional compreensão do federalismo brasileiro, que busca solucionar os conflitos de competência tão somente a partir da ótica da prevalência de interesses, não apresenta solução satisfatória para os casos cuja dúvida sobre o exercício da competência legislativa decorre de atos normativos que podem versar sobre diferentes temas.

Nestes casos, há uma multidisciplinariedade, como bem descreveu Tiago Magalhães Pires, em trabalho já citado pelo e. Min. Luís Roberto Barroso:

"Há também situações de concorrência de fato entre as competências de diversos entes federativos, ainda que privativas. São casos em que a lei editada por uma entidade política remete simultaneamente às categorias previstas em duas ou mais regras de competência, algumas permitidas e outras proibidas àquela entidade política. Diante disso, o intérprete se veria na contingência de escolher a categoria mais saliente ou o ente a ser aquinhado, ou simplesmente reconhecer a realidade e admitir a validade da lei."

A solução para esses casos não pode se distanciar do cânone da prudência que incumbe aos órgãos de controle de constitucionalidade: deve-se privilegiar a interpretação que seja condizente com a presunção de constitucionalidade de que gozam os atos legislativos. Incide aqui o que e. Min. Gilmar Mendes, em conhecida obra doutrinária, chamou de princípio da interpretação conforme a Constituição:

"Não se deve pressupor que legislador haja querido dispor em sentido contrário à Constituição; ao contrário, as normas infraconstitucionais surgem com a presunção de constitucionalidade."

(MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional* . 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 97).

Essa deferência ao poder legislativo assume feição especial quando o controle de constitucionalidade é feito em face de norma produzida pelos demais entes da federação. Ela exige que o intérprete não tolha a alçada que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria.

Neste sentido, o cânone da interpretação conforme, a que alude o e. Ministro Gilmar Mendes, deve ser integrado pelo que, na jurisprudência norte-americana, foi chamado de uma presunção a favor da competência dos entes menores da federação ( *presumption against pre-emption* ).

Assim, é preciso reconhecer, no âmbito da repartição constitucional de competências federativas, que o Município, por exemplo, desde que possua competência para matéria, detém primazia sobre os temas de interesse local, nos termos do disposto no art. 30, I, da CRFB. De igual modo, Estados e União detêm competência sobre os temas de seus respectivos interesses, nos termos dos parágrafos do art. 24 da CRFB. Há, dessa forma, um direcionamento das ações de governo do ente local para o nacional, naquilo que José de Oliveira Baracho vislumbrou como sendo o princípio da subsidiariedade do federalismo brasileiro:

“O princípio da subsidiariedade mantém múltiplas implicações de ordem filosófica, política, jurídica, econômica, tanto na ordem jurídica interna, como na comunitária e internacional. Dentro das preocupações federativas, o Governo local deve assumir grande projeção, desde que sua efetivação, estrutura, quadros políticos, administrativos e econômicos que se projetam na globalidade dos entes da Federação. No exercício de suas atribuições, o governo das entidades federativas poderá promover ações que devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A Administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível, concretiza-se, necessariamente a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se

nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade.”

(BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 35, 1995. p. 28-29)

Por evidente, não se deve confundir a maior proximidade do governo, que naturalmente ocorre nos municípios, com mais democracia. A Constituição é também um contraponto à captura do governo local pelas oligarquias. É precisamente aqui que reside a fonte material de competência dos demais entes federativos: contanto que favoreça a realização material de direitos constitucionalmente garantidos e desde que estejam previstas no âmbito de sua respectiva competência, podem a União ou mesmo os Estados dispor de matérias que tangencialmente afetam o interesse local. O federalismo torna-se, por conseguinte, um instrumento de descentralização, não para simplesmente distribuir poder político, mas para realizar direitos fundamentais.

Assim, seria possível superar o conteúdo meramente formal do princípio e reconhecer um aspecto material: apenas quando a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que possuem os entes menores ( *clear statement rule* ), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito nacional, certa matéria deve ser disciplinada pelo ente maior.

Embora seja diretamente aplicável ao caso em tela, a clareza legislativa não se refere apenas à competência concorrente. Em caso de dúvida sobre o título a que se dá o exercício da competência, se comum ou concorrente, por exemplo, também cumpre à lei definir o âmbito de atuação do ente federativo. Ressalte-se, porém, que, seja qual for a hipótese, a assunção de competência pelo ente maior deve fundar-se no princípio da subsidiariedade, ou seja, na demonstração de que é mais vantajosa a regulação de determinada matéria pela União ou pelo Estado, conforme for o caso. Trata-se, portanto, de privilegiar a definição dada pelo legislador, reconhecendo que eventual lacuna deve ser vista como possibilidade de atuação dos demais entes federativos, não cabendo ao poder judiciário, à míngua de definição legislativa, retirar a competência normativa de determinado ente da federação, sob pena de tolher-lhe sua autonomia constitucional.

## As alegações das Partes sobre a Inconstitucionalidade Formal

O argumento trazido pela Procuradoria-Geral da República é o de que no âmbito da competência concorrente já há norma geral editada pela União, nos termos do art. 24, V e IX, da CRFB, que expressamente dispõe que é condição de acesso aos recintos esportivos não portar bebidas ou substâncias proibidas suscetíveis de gerar ou possibilitar a prática de atos de violência.

O texto Constitucional dispõe que:

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

(...)

V - produção e consumo;

(...)

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;”

O Estatuto do Torcedor, Lei 10.671, de 15 de maio de 2003, com a redação dada pela Lei 12.299, de 27 de julho de 2010, prevê que:

“Art. 13-A. São condições de acesso e permanência do torcedor no recinto esportivo, sem prejuízo de outras condições previstas em lei: (Incluído pela Lei nº 12.299, de 2010).

(...)

II - não portar objetos, bebidas ou substâncias proibidas ou suscetíveis de gerar ou possibilitar a prática de atos de violência; (Incluído pela Lei nº 12.299, de 2010).”

Já a norma editada pelo Estado da Bahia prevê que “é autorizada a venda e o consumo de bebidas alcoólicas em bares, lanchonetes e congêneres destinados aos torcedores, bem como nos camarotes e espaços VIP dos estádios e arenas, sendo que a venda deve ser iniciada uma hora e meia antes do início da partida e encerrada trinta minutos após seu término” (eDOC 1, p. 2).

Por isso, alegando não haver espaço para disciplinar de forma diversa do que previu a lei federal, sustenta a Procuradoria a inconstitucionalidade da norma.

A Assembleia Legislativa alega que a norma federal só pode ser interpretada tendo em conta que foi editada em caráter geral, isto é, que a norma da União não pode descer a pormenores e disciplinar situações concretas. Além disso, a legislação federal não seria, em seu entender, absoluta, porquanto outros Estados já teriam admitido a flexibilização da venda de bebidas. Finalmente, defende que o “estando sob sua responsabilidade a conservação, a manutenção, a segurança e demais atos de administração dos estádios de futebol e arenas esportivas que constitui o seu acervo patrimonial, o Estado está plenamente legitimado a regulamentar as ações daqueles que se utilizam desses bens públicos, dentro, aliás, do poder concorrente estabelecido no art. 24, inciso V e IX da Carta Republicana” (eDOC 20, p. 3).

### **Análise dos Argumentos das Partes**

Em que pesem as razões trazidas pela Procuradoria-Geral da República, não é inequívoca a leitura do disposto no art. 13-A, II, do Estatuto do Torcedor. Noutras palavras, é possível extrair leitura desse dispositivo que reconheça um espaço de conformação normativa ao legislador local e aos próprios responsáveis pela organização dos eventos esportivos.

Essa interpretação decorre da própria teleologia da norma, que objetiva a redução da violência nas arenas esportivas.

O art. 13-A, II, foi inserido pela Lei 12.663, de 5 de junho de 2012, que dispõe sobre medidas de prevenção e repressão aos fenômenos de violência por ocasião de competições esportivas. A Lei teve origem em um complexo processo legislativo que resultou do apensamento de diversas propostas. O texto do inciso II do art. 13-A foi, por sua vez, previsto no PL 4.869, de 2009, cuja origem era do Poder Executivo, mais precisamente do Grupo de Trabalho criado pela Portaria do Ministério da Justiça n. 1.195, de 26 de junho de 2008, com a finalidade de estudar a adoção de medidas legislativas voltadas à garantia da segurança pública em apresentações e eventos esportivos. O objetivo era fazer adaptações no Estatuto do Torcedor de forma a torná-lo mais condizente com as práticas das entidades responsáveis pela proteção e defesa do torcedor.

De acordo com a Mensagem encaminhada à Câmara dos Deputados, o diagnóstico feito pelo grupo de trabalho é de que algumas infrações penais não estavam tipificadas e, por esse motivo, era difícil o enfrentamento de problemas como a violência, a corrupção e a fraude de resultados. Por isso,

a Lei definiu as entidades responsáveis pela prevenção da violência nos esportes, indicou o conceito de torcida organizada, alterou os prazos de divulgação de informações sobre partidas, redistribuiu deveres e definiu as obrigações do torcedor.

Embora não esteja precisamente indicada no texto da Mensagem, o exame das modificações introduzidas pela Lei desvela a finalidade da restrição para a entrada e permanência do torcedor que porte bebidas. O art. 1º, por exemplo, dispõe que “é dever de toda pessoa física ou jurídica colaborar na prevenção aos atos ilícitos e de violência praticados por ocasião de competições esportivas, especialmente os atos de violência entre torcedores e torcidas”. O art. 1º-A estabelece que “a prevenção da violência nos esportes é de responsabilidade do poder público, das confederações, federações, ligas, clubes, associações ou entidades esportivas, entidades recreativas e associações de torcedores, inclusive de seus respectivos dirigentes, bem como daqueles que, de qualquer forma, promovem, organizam, coordenam ou participam dos eventos esportivos”. Pelo art. 2º fica impedida a venda de ingressos em quantidade superior à capacidade dos estádios ou ginásios de esportes. O art. 39-A estabelece a sanção de impedir por até três anos as torcidas organizadas que promoverem tumulto, praticarem ou incitarem a violência ou invadirem o local restrito aos competidores. Finalmente, a promoção de tumulto ou a prática de violência ou a invasão de local restrito tornou-se crime, conforme previsão do art. 41-B. Diante de todos esses pontos, no que tange à entrada de bebidas, a preocupação que emerge da lei é, portanto, a de evitar que por meio de atos de violência possam ser praticados.

A lei federal, contudo, não traz qualquer disposição relativa à ingestão ou ao consumo da bebida, nem sobre o consumo de bebida alcoólica nas imediações dos locais de competição. Observe-se que a preocupação externada pelo legislador quanto aos atos de violência não é restrita apenas ao local de competição. Pelo art. 41-B, por exemplo, fica tipificada a conduta de “promover tumulto, praticar ou incitar a violência, ou invadir local restrito aos competidores em eventos esportivos”, sendo que o § 1º, I, indica que nas mesmas penas incorrerá o torcedor que “promover tumulto, praticar ou incitar a violência num raio de 5.000 (cinco mil) metros ao redor do local de realização do evento esportivo, ou durante o trajeto de ida e volta da realização do evento”. É incongruente, assim, proibir bebidas nos estádios e autorizar sua comercialização em suas imediações. Se é a ingestão de bebida que causa a violência, como aponta a Procuradoria-Geral da República, permiti-la nas imediações não resolveria o problema que a própria legislação se propôs a solucionar.

Além disso, a lei federal não indica se se trata de bebida alcoólica. A lei simplesmente não especifica. É verdade que se fosse interpretada para toda e qualquer bebida possivelmente haveria ofensa à proporcionalidade. A dúvida da interpretação quanto a esse vocábulo, portanto, parece recair sobre uma característica dessa bebida: a suscetibilidade ou possibilidade de gerar ou permitir a prática de atos de violência relacionada à competição esportiva. É evidente que é possível interpretar essa norma à luz do Decreto 6.117, de 22 de maio de 2007, para compreender que a referência a “bebida” constante da lei é à alcoólica. Ocorre, porém, que esse Decreto não estabelece um vínculo automático entre a bebida e a violência, mas a apenas a violência “associada **ao uso prejudicial** de bebidas alcoólicas”. À luz do Decreto, coibir a violência depende da adoção de medidas que evitem o uso – não o porte – prejudicial da bebida alcoólica, dentro e fora dos estádios. Seria também incoerente com o Decreto proibir o porte, mas permitir a ingestão antes da entrada nas arenas esportivas.

Observe-se que não há espaço para presumir que a violência decorre *tout court* do **acesso** à bebida alcoólica. Essa relação é, em verdade, extremamente difícil de ser estabelecida. Há, sobre esse tema, um fascinante estudo promovido por Thyago Celso C. Nepomuceno, Jdaielson Alves de Moura, Lúcio Câmara e Silva e Ana Paula Cabral Seixas Costa publicado no *International Journal of Law, Crime and Justice* (Volume 51, Ano 2017, páginas 34-44) .

Esses autores examinaram o conjunto de decisões do “Tribunal do Torcedor”, os juizados especiais criados pelo próprio Estatuto do Torcedor, após a promulgação da Lei do Estado de Pernambuco n. 13.748, de 15 de abril de 2009, que proibiu a comercialização e o consumo de bebidas alcoólicas nos estádios de futebol e ginásios esportivos, durante a realização dos eventos esportivos profissionais. Nesse estudo, os autores apresentaram duas evidências. A primeira a de que “não há diferença significativa entre a distribuição de incidentes com *hooligans* quando o álcool é permitido relativamente a quando o álcool é banido. O álcool, portanto, “não tem influência significativa para determinar a violência entre os espectadores de futebol em Pernambuco. A segunda a de que o nível de violência observado durante o período em que a proibição vigeu, isto é, entre 2009 e dezembro de 2015, quando a Lei Pernambucana foi revogada, seria equivalente ao que se observou quando ela não vigeu, ou seja, a proibição foi indiferente para os níveis de violência registrados. Embora as conclusões não descartem um possível vínculo entre bebida alcoólica e violência em outros Estados, nem consigam relacionar a influência dos demais fatores para a produção de

violência, o artigo indica que o problema da violência é muito mais complexo, uma vez que a mera proibição não parece ser responsável para reduzi-la. Seja como for, não seria uma interpretação constitucionalmente adequada a de admitir como legítima uma opção legislativa que fosse ineficaz para combater a violência. A prevenção da violência requer medidas efetivas de todas as pessoas responsáveis por evitá-la, especialmente do legislador, quando propõe as diretrizes de políticas públicas.

Assim, é perfeitamente possível interpretar a norma federal de forma a reconhecer que não se trata propriamente da bebida, mas dos vasilhames que são utilizados para transportá-la.

Ressalte-se que não se está a interpretar a norma federal, fixando-se uma interpretação única que seja compatível com o texto constitucional, até porque não é essa a finalidade da ação direta. Trata-se, primordialmente, de reconhecer a **plurissemia** da norma federal, ou seja, a variedade de interpretações possíveis, e, conseqüentemente, **a falta de nitidez** para afastar a presunção de que os Estados podem legislar sobre o tema. Noutras palavras, **não há norma federal que nitidamente retire a presunção contra a preempção que os demais entes da federação possuem**.

Assim, nessa dimensão de responsabilidade compartilhada, é contrário não apenas ao disposto no art. 24 da CRFB, mas no art. 23, I, também da CRFB, qualquer interpretação que desonere Estados e Municípios de adotar todas as medidas possíveis para coibir a violência nos estádios, inclusive aquelas que a União, propositalmente ou não, deixou de regular de forma nítida. Por essa razão, não há qualquer inconstitucionalidade formal no diploma impugnado.

A Lei do Estado da Bahia foi editada no âmbito da competência que o Estado detém para não apenas complementar a legislação federal, mas também para proteger a vida das pessoas.

Isso não significa afirmar que, pela lei federal, estão simplesmente permitidas as bebidas nas arenas esportivas. Trata-se, antes, de reconhecer que, ante a ausência de nitidez do comando federal, há espaço de conformação para os demais entes da federação para, em nome da garantia da integridade física, regulamentar da maneira mais eficiente possível as medidas para evitar atos de violência.

Não fossem suficientes as razões já declinadas, é preciso ter em conta, finalmente, que a recente jurisprudência desta Corte, em ações de tudo

semelhantes a da presente ação, rejeitou a mesma ordem de argumentos trazida pela Procuradoria-Geral da República. Confirmam-se:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI N. 10.309/2014 DO ESPÍRITO SANTO. REGULAMENTAÇÃO DA VENDA DE BEBIDAS ALCOÓLICAS EM ESTÁDIOS E ARENAS DESPORTIVAS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL EM MATÉRIA DE CONSUMO. ART. 13-A DO ESTATUTO DO TORCEDOR. NORMA GERAL. AUSÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE E AO DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA. PRECEDENTE DESTES SUPREMO TRIBUNAL: ADI N. 6.193. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.”

(ADI 5250, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-130 DIVULG 26-05-2020 PUBLIC 27-05-2020).

“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 19.128/2017 DO PARANÁ. RAZOABILIDADE NA COMERCIALIZAÇÃO E CONSUMO DE CERVEJA E CHOPE EM ARENAS DESPORTIVAS E ESTÁDIOS, 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 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 de baixo teor alcoólico (cerveja e chope), 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 19.128/2017, ao dispor sobre a comercialização e o consumo de cerveja e chope em arenas desportivas e 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 4.306, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 18/2/2020; ADPF 109, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/2019; ADI 5.745, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Red. p/ acórdão: Min. EDSON FACHIN, julgado em 7/2/2019; e ADI 5.462, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 29/10/2018. 7. O Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por unanimidade, reconheceu competência concorrente aos Estados-membros para legislar sobre a matéria, bem como a constitucionalidade de lei estadual autorizativa da comercialização e consumo de bebidas não destiladas com teor alcoólico inferior a 14% em estádios de futebol, em dias de jogo (ADI 6.193, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Sessão Virtual de 28/02/2020 a 05/03/2020). 8. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.”

(ADI 6195, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 27/03/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-089 DIVULG 14-04-2020 PUBLIC 15-04-2020).

“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 OLIMPIADAS. 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 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.”

(ADI 6193, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 01-04-2020 PUBLIC 02-04-2020).

### **As alegações da Parte sobre a Inconstitucionalidade Material**

A Procuradoria-Geral da República também suscita vício material, consiste na ofensa à dimensão substantiva do devido processo legal. Alega que a restrição legal à comercialização é medida que amplia a segurança de torcedores em eventos e competições esportivas e assegura a defesa dos consumidores. Sustenta, ainda, que “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 constitucionais tutelados”.

### **Análise dos Argumentos da Parte**

Não há ofensa material na lei impugnada. Não atenta contra a proporcionalidade, ao contrário vai a seu encontro, disposição, como a que consta da lei impugnada, que limite o consumo da bebida alcoólica entre o início da partida e o intervalo do segundo tempo.

Ademais, alinhada a campanhas para o consumo consciente e responsável e a outras medidas que devem ser tomadas pelos demais entes da federação e pelas entidades responsáveis pela organização dos eventos esportivos, a norma estadual atende ao disposto no Decreto 6.117, de 22 de maio de 2007.

### **Conclusão**

Ante o exposto, é constitucional o diploma impugnado, razão pela qual deve-se julgar improcedente a presente ação direta.

É como voto.

*Plenário Virtual - minuta de voto - 06/08/2021 00:00*