



EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SECÇÃO SÃO PAULO DOUTOR CAIO AUGUSTO SILVA DOS SANTOS

PGI nº 5140.2.190704.467863,

ASSUNTO: Análise ao Projeto de Lei 1.363/2015- Libera a venda de bebida alcoólica dentro dos estádios e arenas esportivas

INTERESSADO: Federação Paulista de Futebol

SÃO PAULO – SP

EMENTA: PARECER CONSTITUCIONALIDADE - PROJETO DE LEI ESTADUAL Nº 1363/2015 - MATÉRIA- AUTORIZAÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO, PROPAGANDA E CONSUMO DE BEBIDA ALCOÓLICA EM EVENTOS ESPORTIVOS - ESTÁDIOS DE FUTEBOL - ARENAS ESPORTIVAS LOCALIZADAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise à constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei sob o nº 1363/2015, do Legislativo do Estado de São Paulo, que dispõe sobre a autorização, comercialização, propaganda e consumo de bebida alcoólica em eventos esportivos nos estádios de futebol e arenas esportivas localizadas no Estado, requerida pelo D. Presidente da OAB/SP face a solicitação da Federação Paulista de Futebol.



A Federação Paulista de Futebol, encaminhou então consulta a Douta Presidência desta Seccional para análise e manifestação quanto a legalidade e constitucionalidade do mesmo, a qual por sua vez, submete a análise desta Comissão de Direito Constitucional

O referido projeto foi aprovado na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em sessão de 25 de junho de 2019 e vetado na íntegra pelo Ilustre Governador em mensagem publicada aos 11 de julho do corrente no DOE

É o breve relatório dos fatos.

II – FUNDAMENTAÇÃO

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**; (grifos nossos).

No exercício efetivo desta competência, coube à União edição de normas gerais, e aos Estados e ao Distrito Federal a complementação das mesmas ou, na ausência daquelas, a possibilidade de exercer competência legislativa plena para atender às peculiaridades locais conforme dispõe o artigo 24-§§1.º a 3.º da Carta Magna

Nesta diapasão a doutrinadora 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 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’.¹

Nesse cenário – que constitui verdadeira repartição vertical de competências normativas –, não se admite portanto oposição entre as leis estaduais ou distritais e os parâmetros fixados pela legislação federal e mais, sobre a atividade legiferante, já decidiu o Supremo Tribunal Federal que:

“a Constituição de 1988 estabeleceu uma competência concorrente não cumulativa, na qual há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem. Compete à União editar as normas gerais (art. 24, § 1º), **não cabendo aos estados contrariar ou**

¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 81.



substituir o que definido em norma geral, mas sim o suplementar (art. 24, § 2º). Se, por um lado, a norma geral não pode impedir o exercício da competência estadual de suplementar as matérias arroladas no art. 24, por outro, **não se pode admitir que a legislação estadual possa adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma geral federal**, desvirtuando o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal. A inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente implica a inconstitucionalidade formal da lei” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.356/PE, Relator Ministro Dias Toffoli). (grifos nossos)

E neste sentido a Supremo Tribunal Federal – STF já se manifestou n ADI 3.668/DF ao afirmar que:

“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.”²

Pois bem, tal prerrogativa constitucional conferiu diversos preceitos sobre a matéria e dentre eles a edição da Lei 10.671, de 15 de maio de 2003, também conhecida como Estatuto de Defesa do Torcedor, a qual dispôs sobre normas gerais de proteção e defesa do consumidor torcedor no desporto profissional, alterado pela Lei 12.299, de 27 de julho de 2010.

A alteração do diploma nacional teve o intuito de reprimir os fenômenos de violência ocorridos por ocasião de competições esportivas, acrescentado assim o **art. 13-A ao Estatuto de Defesa do Torcedor**, o qual proibiu o porte de bebidas alcoólicas em eventos esportivos, em todo o território nacional,

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;

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;

² STF. Plenário. ADI 3.668/DF. Rel.: Min. Gilmar Mendes, 17/9/2007, un. *DJe* 165, 19 dez. 2007.



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. (grifos nossos)

Ao dispor nesse sentido, o Estatuto de Defesa do Torcedor interdita a edição de lei estadual que tenha por propósito liberar a venda e o consumo de bebidas alcoólicas em eventos esportivos nos estádios de futebol e arenas esportivas, posto que a palavra *bebidas* consignada no art. 13-A-II não foi incluída no texto legal para criar regra inócua.

Um dos princípios fundamentais da hermenêutica jurídica é o de que a lei não deve ser interpretada como se contivesse termos inúteis (“*verba cum effectu sunt accipienda*”), sendo, portanto obrigatório respeitar o artigo 13-A, inciso II, do Estatuto de Defesa do Torcedor, pois constitui norma proibitiva geral, editada no âmbito da competência legislativa concorrente.

Esse quadro normativo motivou o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.460/MG, proposta contra lei do Estado de Minas Gerais que permite a comercialização e o consumo de bebida alcoólica nos estádios de futebol localizados naquela unidade da Federação. Na petição inicial, o então Procurador-Geral da República ressaltou o seguinte:



“Naturalmente, a palavra ‘bebidas’ consignada no art. 13-A, inciso 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, portanto, que a expressão abrange bebidas alcoólicas e a elas basicamente se refere. Elas é que tiveram, a partir de julho de 2010, com o advento da Lei 12.299, sua comercialização e consumo vedados pela norma geral federal, em todos os recintos desportivos profissionais do país” (destaques no original). Ponderações semelhantes constam em outras duas ações ajuizadas pelo então Chefe do Ministério Público da União contra leis dos Estados da Bahia e do Espírito Santo (respectivamente, Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.112/BA e Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.250/ES).

Certo está, portanto que a palavra *bebidas* não deve ser entendida como referência a líquidos como água, sucos ou refrigerantes, considerando que estes não guardam relação conhecida que necessitem de tutela legal, não restando dúvida que a expressão abrange **bebidas alcoólicas** e a elas basicamente se refere posto que 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.³

Ademais, quando se pretendeu permitir, em eventos pontuais, a venda e o consumo de bebidas alcoólicas em recintos esportivos, foram necessários a edição de normas federais específicas.

³ SFCONST/PGR n.º 414/2019 – Sistema Único n.º 213.793/2019



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 excluiu expressamente, 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.

Art. 68. Aplicam-se a essas Competições, no que couberem, as disposições da Lei nº10.671, 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.** (grifos nossos)

E de modo semelhante fez a Lei Federal n.º 13.284, de 10 de maio de 2016 em seu artigo 37, § 1º, ao dispor sobre os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e eventos relacionados quando afastou a vedação presente no Estatuto de Defesa do Torcedor.

Cabe ainda registrar que a nosso ver, não se sustenta a argumentação de que o referido projeto de lei guarda consonância constitucional posto estar e vigor a Lei nº 9470/1995 do Estado de São Paulo, que dispõe sobre a manutenção de toda a lotação com lugares numerados nos estádios de futebol, ginásios de esportes e estabelecimentos congêneres, porque a referida norma ao dispor em seu artigo 5º, inciso I a proibição à venda, distribuição ou utilização de bebidas alcoólicas nos estádios de futebol, ginásios de esportes e demais congêneres do Estado, foi editada anteriormente à existência da norma federal.

Ou seja, à época os estados estavam autorizados a exercer competência legislativa plena sobre a matéria haja vista ao quanto prescrito no artigo 24, § 3 da CF., pois apesar da superveniência da Lei federal nº 12.299/2010, a norma estadual manteve-se preservada, posto ser compatível com a legislação federal nos termos do artigo 24, § 4 da Carta Constitucional.



De outra banda, não é demais lembrar que o “Consenso brasileiro sobre políticas públicas do álcool” concluiu que existe vínculo entre a intoxicação ocasional por álcool e a violência, de tal sorte que , a prevenção de atos de violência em recintos esportivos – preconizada pelo Estatuto de Defesa do Torcedor – abrange exatamente a proibição da venda e do consumo de bebidas alcoólicas em estádios e arenas.

Vale ainda frisar que Grupo Especial de Prevenção e Combate à Violência nos Estádios de Futebol retratou bem as consequências gravosas do consumo de bebidas alcoólicas em estádios em representação oferecida, a qual motivou a propositura da **ADI 5.112/BA** , peça 2 dos autos:

“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.” (grifos nossos)

O **Superior Tribunal de Justiça - STJ** ao julgar o recurso em **Mandado de Segurança 31.064/GO**,⁴ 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

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.



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, 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 (grifos nossos)

Não é demeritório também afirmar, que 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 ainda medidas voltadas a ampliar a segurança de torcedores em eventos e competições esportivas e a assegurar promoção de sua defesa como consumidores, nos termos ao quanto aposto no artigo 5.º-*caput*, inciso XXXII da Constituição da República ⁵ pois protegem, não apenas torcedores, mas todo um conjunto indeterminado de pessoas envolvidas, direta ou indiretamente, na realização das competições esportivas.

Ora, não é nenhuma novidade asseverar que o efeito potencializador da bebida alcoólica sobre surtos de violência, que têm sido associados ao futebol põe em risco, não só os torcedores, mas também os familiares que os acompanham aos locais de competição, os 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

⁵ “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; [...]”



comerciantes envolvidos com os espetáculos e, até mesmo, agentes públicos que neles trabalham

Assim sendo, entendemos que o Projeto de Lei estadual nº 1363/2015, fere não apenas a repartição constitucional de competências, de que acima se tratou, como o direito fundamental à segurança e à defesa do consumidor, de tal sorte que interesses comerciais e de arrecadação que o motivaram não justificam o sacrifício desse plexo normativo e dos bens jurídicos por ele tutelados.



III – CONCLUSÃO

Ante a todo exposto, s.m.j., entendemos que há, portanto, invasão, pelo Projeto de Lei nº 1363/2015, 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, razão pela qual opinamos no sentido da inviabilidade jurídica do prosseguimento do feito.

Concluídos nossos apontamentos, lembramos ainda que *“refletindo um juízo do valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos – o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, o agente nunca poderá ser o que decide.”*⁶

Assim, encaminhamos o presente expediente à Presidência Da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional São Paulo, para ciência e prosseguimento, sem antes deixar de manifestar as homenagens de praxe.

Salvo melhor juízo, é o Parecer.

São Paulo, 05 de agosto de 2019.

LUCIANA ANDREA ACCORSI BERARDI
Presidente da Comissão de Direito Constitucional

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 17ª Ed, pg. 125.



A/C.: Gabinete da Vice-Presidência
Rua Maria Paula, 35 - Centro - São Paulo / SP