

Folha de Informação nº 23

do processo nº 2015-0.334.097-6

em 02/02/2016 C.

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

INTERESSADO: Câmara Municipal de São Paulo

ASSUNTO: Pedido de subsídios apresentado pela Comissão de Finanças e Orçamento, referente ao Projeto de Lei n. 84/14, de autoria do Legislativo, que objetiva dispor sobre a proibição de acesso, em estádios esportivos, de torcedor sob a influência de álcool, no âmbito do Município de São Paulo.

Informação nº 120/2016 - PGM-AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA JURÍDICO-CONSULTIVA
Senhor Procurador Assessor Chefe

Estando em trâmite o Projeto de Lei n. 84/14, de autoria do Legislativo, relativo à proibição de acesso, em estádios esportivos, de torcedor sob a influência de álcool, no âmbito deste Município, solicita SGM-ATL manifestação a respeito quanto aos aspectos de constitucionalidade de legalidade da proposta, em especial sobre se o Município poderia instituir a obrigatoriedade referida pelos artigos 2º e 3º e se haveria viabilidade da adoção das providências previstas no art. 4º do texto.

É o breve relatório.

A violência nos estádios de futebol, muitas vezes associada ao consumo de substâncias psicoativas que a potencializam, constitui um tema sensível da realidade contemporânea. É fato notório a existência de grupos de torcedores violentos que assombraram os estádios ingleses a partir da

 1

Folha de Informação nº 24

do processo nº 2015-0.334.097-6

em 02/02/2016 C -CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZ
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

década de 1960 – os chamados *hooligans* –, o que acabou por ser objeto de medidas drásticas por parte das autoridades daquele país, muito embora não tenha sido ali proscrito o consumo de bebidas alcoólicas em jogos de futebol¹. Nos países menos desenvolvidos, contudo, o problema em geral persiste e continua a preocupar.

Daí a existência de iniciativas como o projeto de lei em comento, que segue a linha de outras tentativas e experiências já efetuadas. A esse respeito, vale destacar a Lei n. 1866/02, do Paraguai, a qual, ao prever uma série de medidas contra a violência nos estádios de futebol, proíbe a entrada nestes e nos seus arredores de pessoas que se encontrem sob os efeitos de álcool ou drogas².

Portanto, compreendido o contexto em que o projeto de lei se coloca, é preciso avaliar a possibilidade, sob a perspectiva jurídico-formal, de que experiências como a paraguaia prosperem no quadro normativo paulistano. A resposta parece ser negativa.

Com efeito, a primeira dificuldade diz respeito aos limites da competência legislativa municipal. Em princípio, caberia ao Município o controle das atividades econômicas desenvolvidas em seu território (art. 160 da Lei Orgânica do Município). No entanto, o texto proposto não se subsume a essa previsão, relacionada ao uso e ocupação do solo (art. 30, VIII, da Constituição da República), porquanto se restringe a eventos esportivos – e não, por exemplo, a locais de reunião ou de aglomeração de pessoas.

¹ O tema assegurou até seu próprio espaço enciclopédico: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Hooliganismo>.

² Assim dispõe tal diploma legal: "Artículo 3°. Prohíbese el ingreso a los estadios deportivos o la permanencia en las zonas aledañas, a toda persona que se encuentre bajo los efectos del consumo de bebidas alcohólicas o de estupefacientes y demás drogas peligrosas" (disponível em: <http://www.gacetaoficial.gov.py/gaceta.php?action=show&id=2587&num=54>).

Folha de Informação nº 25

do processo nº 2015-0.334.097-6

em 02/02/2016 C
CLAUDIA IOANNOU A. DE SOU.
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

Nesse sentido, o texto acaba por colidir com competências atribuídas ao legislador federal. De fato, o enquadramento de um determinado texto legislativo deve considerar o bem jurídico que está buscando preservar e seu possível enquadramento constitucional. No caso presente, o bem em questão parece ser a preservação da incolumidade física do torcedor, tema que deve ser classificado como compreendido na competência concorrente entre União e Estados para legislar sobre desporto (art. 24, IX da Constituição da República). Tal competência, aliás, é que motivou a elaboração da Lei Federal n. 10.671/03 – Estatuto de Defesa do Torcedor, que já regula a matéria, inclusive no tocante às condições para que o torcedor possa ter acesso no estádio e ali permanecer.

Assim é que dispõe o Estatuto do Torcedor, com a redação dada pela Lei Federal n. 12.299/10:

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).

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. (Incluído pela Lei nº 12.299, de 2010).

Folha de Informação nº 26

do processo nº 2015-0.334.097-6

em 02/02/2016 *C*CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZ
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

Se uma determinada matéria já é regulada por lei federal, editada, pois, no âmbito da competência correspondente, não pode o Município pretender dispor de modo diverso sobre o tema. O assunto já foi objeto de análise por esta Procuradoria Geral, no âmbito do parecer ementado sob o n. 11.653, ocasião em que assim se consignou:

"É certo que ao Município é facultado legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CR) ou suplementar a legislação federal e estadual (art. 30, II, da CR). Existem, todavia, limites ao exercício dessa competência: a norma municipal deve ser compatível com as normas federais e estaduais, não podendo ampliá-las, restringi-las ou contrariá-las, sob pena de ofensa ao princípio federativo. Além disso, a lei municipal deve exteriorizar não uma inovação, mas antes um ajuste das normas das outras esferas às peculiaridades locais".

Esse é o entendimento que vem sendo adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado, em sede de controle concentrado de constitucionalidade:

"O exame da lei acoimada de inconstitucional leva à conclusão de que houve ofensa ao art. 144 da Constituição Estadual, pois que a proteção ao deficiente ou ao idoso não constitui matéria em que prepondera o interesse local (art. 30, I, da CF). Não se pode afirmar que exista predomínio desse interesse. Nem se pode afirmar que haja aqui campo para legislação que suplemente a federal ou a estadual (art. 30, II, da CF). Aqui, o que o Município pode é suprir lacunas e omissões, ou ainda ajustar as normas federais ou estaduais a peculiaridades locais, mas desde que presente o requisito primordial para tanto, o interesse local (cf., Alexandre de Moraes, ob. cit., p. 306).

Folha de Informação nº 27

do processo nº 2015-0.334.097-6

em 02/02/2016 CCLAUDIA IOANNOU A. DE SOU
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC*(...)*

Tudo isso mostra que a legislação federal tem cuidado da matéria. Não se pode, pois, falar em omissão. Talvez se possa falar em silêncio eloqüente do legislador, que tem cuidado de concretizar a proteção e a integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV, da Constituição Federal). Nem há, como dito, preponderância do interesse local, em tal matéria, de modo a justificar a ingerência municipal"³

No caso em exame, a lei federal limitou-se a proibir o porte de substâncias alcoólicas pelo torcedor, o que certamente não inclui a vedação ao acesso do torcedor alcoolizado. A proposta em exame, portanto, pretende adotar um critério diverso da lei federal para o fim de evitar a violência nos estádios, ultrapassando, em muito, um simples ajuste às peculiaridades locais. Com isso, incide em conflito com a lei federal, tornando-se juridicamente insustentável perante o ordenamento jurídico.

O mesmo raciocínio deve ser aplicado à atribuição da responsabilidade pela segurança dos frequentadores dos estádios. Nos termos da referida lei federal, tal responsabilidade cabe à entidade de prática desportiva detentora do mando de jogo (art. 14), ao passo que a proposta em exame pretende impor deveres também à entidade organizadora da competição (art. 2º). Por outro lado, a entidade responsável pela organização da competição tem seus deveres definidos de modo específico na lei federal (art. 16), o que não se mostra compatível com a proposta em exame. Ademais, o Estatuto do Torcedor traz regras quanto à responsabilidade das entidades, as quais não assumem um caráter de prevenção, mas somente de

³ TJSP - Órgão Especial - Direta de Inconstitucionalidade nº 0057175-69.2011.8.26.0000 - Relator Des. Campos Mello, j. 26.10.2011.

Folha de Informação nº 28

do processo nº 2015-0.334.097-6

em 02/02/2016 CCLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

reparação de danos (art. 19), o que também evidencia incompatibilidade com o mote central do projeto de lei em comento.

Ainda no mesmo contexto, é o caso de observar que a proposta prevê uma espécie de dever, por parte dos atores privados, de realizar procedimentos fiscalizatórios (art. 4º), ao passo que, pelo Estatuto do Torcedor, cabe ao Estado a preservação da ordem pública. Não há fundamento, pois, no âmbito desse microsistema jurídico, para uma problemática delegação de poder de polícia para entidades privadas, não integrantes da Administração Pública e com as quais esta não possui nem mesmo um vínculo contratual. Mais ainda, parece altamente questionável delegar à entidade uma fiscalização em caráter aleatório (art. 2º, parágrafo único da proposta), o que, salvo melhor juízo, parece ensejar espaço para todo tipo de abuso.

Não bastassem os conflitos com o título competencial correspondente ao desporto, cumpre apontar que o projeto em exame também invade o espaço das normas de direito civil, neste caso privativas da União (art. 22, I da Constituição da República). De fato, forçar o responsável pelo evento a impedir a entrada de torcedores em determinadas condições implica impor o descumprimento de um contrato, o qual foi formalizado quando da compra do ingresso. A proposta em exame aprofunda esse conflito ao dispor sobre a perda do "valor do ingresso", caracterizando, assim, os efeitos desse descumprimento do contrato, obrigatório perante a legislação municipal, por parte dos organizadores do evento.

Em tese, talvez se afigurasse cabível afastar esse vício caso caracterizada a prática de ato contrário ao ordenamento jurídico por alguma

Folha de Informação nº 29

do processo nº 2015-0.334.097-6

em 02/02/2016 C
CLAUDIA IOANNOU'A. DE SOUZ
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

das partes, de modo que fosse possível sustentar uma espécie de relação do contrato com um objeto ilícito. Isso, contudo, não se afigura plausível, uma vez que embriagar-se, por si, não constitui crime e nem mesmo ato que viole a ordem jurídica. Somente em um contexto muito específico, em que se soma o uso de equipamentos potencialmente letais, efetuado em áreas de uso comum do povo, com trânsito de outras pessoas, a embriaguez é considerada crime (art. 306 da Lei n. 9.503/97 - Código de Trânsito Brasileiro). Não é ilícito, contudo, de forma alguma, estar alcoolizado em ambientes privados.

Por outro lado, mesmo que coubesse à Municipalidade a competência para legislar sobre direito civil, haveria dificuldades de sustentar a proposta em exame sob a perspectiva dos direitos fundamentais, sobretudo em relação à preservação da esfera privada (art. 5º, X da Constituição da República). Com efeito, parece ser questionável, sob a perspectiva dos bens constitucionais envolvidos, impor a um dos contratantes privados que submeta o outro à exposição quanto às substâncias que ingere, tornando público esse fato. Observe-se que a possível violação à privacidade já foi invocada por esta Procuradoria Geral ao opinar de modo desfavorável a iniciativa legislativa que pretendia obrigar os alunos da rede municipal de ensino fundamental a exame toxicológico (Informação 759/2008 - PGM.AJC - Ementa n. 11.301).

Vale observar que o texto não inclui disposição sobre a obrigatoriedade de submissão ao etilômetro; vale-se, na verdade, da imposição a um dos contratantes, o que geraria efeitos sobre o outro, levando a uma espécie de concordância do torcedor que, pretendendo ingressar no estádio, precisaria submeter-se ao teste. Não se pode afirmar,



Folha de Informação nº 30

do processo nº 2015-0.334.097-6

em 02/02/2016 C

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

contudo, que se trata de uma manifestação de vontade válida, mas de um consentimento viciado: o torcedor não se submeteria ao etilômetro pelo desejo de colaborar com o clube ou com a federação, mas estritamente pela possibilidade de ter acesso ao evento.

A propósito, a submissão ao etilômetro é normalmente relacionada com temas de maior gravidade, como o da apuração de eventual crime de condução de veículo sob o efeito de substância psicoativa. Mesmo no caso de crime, contudo, vem sendo reconhecido pelos tribunais o direito de não se submeter ao exame, o que não poderia, salvo melhor juízo, ser afastado no presente caso⁴. Dessa sorte, assim como é inadmissível obrigar o motorista a efetuar o exame do etilômetro, da mesma forma seria inaceitável impedir o acesso ao estádio daqueles que se recusassem a submeter-se a tal prova. Nesse sentido, ainda que estivesse prevista a compulsoriedade da submissão ao teste, essa exigência não subsistiria, tornando inócua a lei, caso promulgada.

Em tese, ainda sob a perspectiva da observância da proporcionalidade, exigida de qualquer ato estatal, inclusive dos atos legislativos, poderia ser questionada a vedação de acesso ao estádio a qualquer pessoa alcoolizada, independentemente da quantidade de álcool consumida. Em relação a este ponto, o texto poderia ser defendido com base no atual regime do Código de Trânsito Brasileiro, que já adota tal parâmetro draconiano. No entanto, restaria a desproporcionalidade decorrente de não ser vedado o acesso ao estádio de pessoas sob o efeito de outras substâncias psicoativas, de modo diverso do que prescreve o Código de

⁴ STJ - 3ª Seção - Recurso Especial n. 1.111.566 - Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, j. 28.03.2012.

Folha de Informação nº 31

do processo nº 2015-0.334.097-6

em 02/02/2016 C

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

Trânsito, a lei paraguaia e até mesmo outra proposta legislativa que tramita sobre o mesmo tema em outro município⁵.

Por fim, é de se observar que não há atualmente no ordenamento a competência para supervisão quanto à existência de atividade de fiscalização por parte de clubes e federações, correspondentes ao dever de submeter os torcedores ao etilômetro. Considerando que são previstas sanções para o descumprimento deste dever, caberia à Municipalidade fiscalizar as atividades das entidades esportivas. Por isso, o projeto em exame padece de vício de iniciativa, uma vez que, não considerando os respectivos custos, tampouco suas fontes e custeio, pretende inovar em relação às atividades desempenhadas pelo Executivo, gerando os correspondentes ônus de recursos humanos e materiais.

O Tribunal do Estado tem reconhecido a inconstitucionalidade de leis com conteúdo semelhante:

"A interferência também se evidencia pela imposição de fiscalização e aplicação de penalidades pelo descumprimento, que são atividades próprias do Executivo, atinentes ao planejamento, regulação e gerenciamento dos serviços públicos locais, implicando geração de despesas, sem a indicação dos recursos correspondentes no orçamento.

Ou seja, a iniciativa e promulgação do diploma legal pelo Legislativo local, contendo imposição de medidas coercitivas, traduziu-se em usurpação daquelas atribuições, pois a ele não caberia impor ou dispor sobre

⁵ É o caso do PL 005.00079.2014, do Município de Curitiba, que impede o acesso de torcedores sob a influência de álcool ou com capacidade psicomotora alterada em razão da influência de álcool ou de outra substância psicoativa.

Folha de Informação nº 32

do processo nº 2015-0.334.097-6

em 02/02/2016 C

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

*parcela do poder de polícia administrativa municipal,
outorgada exclusivamente ao Executivo.*

*Se assim o fez, houve ingerência em assuntos ligados à
Administração Pública local, com violação clara de
princípios constitucionais de independência e harmonia
dos Poderes, sobretudo em relação ao processo
legislativo de competência privativa do Prefeito,
configurando, em outras palavras, afronta os arts. 5º,
caput, 25, 47, II, e 144, da Constituição do Estado⁶.*

Em outro julgado, especificamente sobre a fiscalização do
cumprimento de ônus de segurança impostos a entidades privadas:

*"Ação direta de inconstitucionalidade da lei nº 7.161, de
1 de setembro de 1995, do Município de Ribeirão Preto,
decorrente de projeto de iniciativa parlamentar,
aprovada pela câmara, vetado pelo Prefeito e
transformado em lei mediante rejeição do veto e
promulgação pelo Presidente da edilidade. Lei que
declara obrigatória, no município, a instalação de
sistemas de detecção de metais em ginásios esportivos
e campos de futebol públicos ou particulares, com
capacidade superior a três mil pessoas, cominando
multa para o caso de infração, determinando a
regulamentação da lei pelo Executivo no prazo de
sessenta dias e estabelecendo que as despesas com a
execução da lei corra por conta das dotações
orçamentárias próprias, suplementares se necessário.
Matéria atinente à administração pública de interesse
local, reservada à iniciativa do processo legislativo
correspondente reservada à competência privativa do
chefe do executivo pelo art. 47, II, da Constituição
Estadual, princípio este de observância obrigatória pelos*

⁶ TJ - Órgão Especial - Rel. Des. José Roberto Bedran - Direta de Inconstitucionalidade nº 0225881-83.2009.8.26.0000 - j. 03.02.2011

Folha de Informação nº 33

do processo nº 2015-0.334.097-6

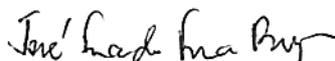
em 02 / 02 / 2016 C

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

municípios por força do art. 144, da Constituição Estadual. Lei que violou ainda a disposição do art. 25, da Constituição do Estado, por não indicar com precisão, a não ser genericamente, os recursos disponíveis próprios para atender à criação ou aumento da despesa decorrente da implementação da fiscalização do cumprimento das novas regras estabelecidas. Ação procedente".⁷

Assim sendo, conclui-se, em síntese, que a proposta em exame: a) invade competência do legislador federal, ao pretender legislar sobre desporto e direito civil; b) viola os cânones constitucionais da privacidade e da proporcionalidade; c) acarreta uma inaceitável delegação de poder de polícia a entidades privadas; d) interfere com matéria de iniciativa privativa do Prefeito. Diante desse quadro, nada resta a propor que não o veto total, caso o projeto venha a ser aprovado pela Câmara Municipal.

São Paulo, 22 / 01 /2016.


JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA
PROCURADOR ASSESSOR – AJC
OAB/SP 173.027
PGM

De acordo.

São Paulo, 22 / 01 /2016.


TIAGO ROSSI
PROCURADOR ASSESSOR CHEFE - AJC
OAB/SP 195.910
PGM

⁷ TJSP - Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 102.744.0/9-00, rel. Paulo Shintate, j. 20.08.2003.

Folha de Informação nº 34

do processo nº 2015-0.334.097-6

em 02/02/2016

CLAUDIA IOANNOU A. DE SOUZA
AGPP - RF 647.074.2
PGM-AJC

INTERESSADO: Câmara Municipal de São Paulo

ASSUNTO: Pedido de subsídios apresentado pela Comissão de Finanças e Orçamento, referente ao Projeto de Lei n. 84/14, de autoria do Legislativo, que objetiva dispor sobre a proibição de acesso, em estádios esportivos, de torcedor sob a influência de álcool, no âmbito do Município de São Paulo.

Cont. da Informação nº 120/2016 – PGM.AJC

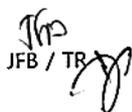
SGM-ATL

Senhora Assessora Especial

Encaminho-lhe o presente, com o entendimento da Assessoria Jurídico Consultiva desta Procuradoria Geral, que acolho, no sentido de que o projeto de lei em questão padece de vícios insanáveis, devendo, em caso de aprovação, ser objeto de veto total por parte do Executivo.

São Paulo, 22/01/2016.


**ANTÔNIO CARLOS CINTRA DO AMARAL FILHO
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
SECRETÁRIO DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS SUBSTITUTO
OAB/SP nº 162.363**


JFB / TR