

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Como relatado, esta arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, foi ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos, em 1º.6.2021, com requerimento de medida cautelar. Objetiva-se a declaração de *“impossibilidade do Brasil vir a ser a sede principal de competições internacionais, como, por exemplo, Copa América 2021 no Brasil, oficialmente CONMEBOL Copa América 2021, 47ª edição, enquanto perdurar a necessidade de isolamento social, o estado de pandemia e de calamidade pública em razão da COVID-19”*.

Alega-se contrariedade ao inc. III do art. 1º, ao *caput* do art. 5º, ao art. 6º, ao inc. XXII do art. 7º, ao inc. II do art. 23, ao inc. XII do art. 24 e ao art. 196 da Constituição da República.

Relata a autora que, *“quanto ao exemplo da Copa América de 2021, sua realização é iminente, já que (a) o Excelentíssimo Ministro Ricardo Lewandowski, da Egrégia Suprema Corte, requisitou hoje informações à Presidência da República sobre o evento; e (b) o Presidente da República debochou daqueles que não querem que a Copa América seja realizada em território nacional, confirmando que o evento ocorrerá”* (fl. 7, e-doc. 1).

A análise do que posto na presente arguição conduz ao seu não conhecimento pela ausência de legitimidade ativa *ad causam* da autora e falta de especificação de ato do Poder Público que estaria sendo objeto direto do questionamento apresentado.

Da ilegitimidade ativa ad causam

2. Quanto à legitimidade ativa da Confederação autora, é de se anotar que a Constituição da República de 1988 ampliou o rol daqueles que podem propor ações de controle abstrato de constitucionalidade, superando-se o

monopólio, antes adotado, do Procurador-Geral da República como único legitimado ativo desde a Emenda Constitucional n. 16, de 26.11.1965, à Constituição de 1946.

No art. 103 da Constituição da República se prevê o rol dos legitimados para a propositura das ações de controle abstrato de constitucionalidade:

“Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

- I - o Presidente da República;*
- II - a Mesa do Senado Federal;*
- III - a Mesa da Câmara dos Deputados;*
- IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;*
- V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;*
- VI - o Procurador-Geral da República;*
- VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;*
- VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;*
- IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional”.*

3. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que, para atendimento da norma posta no inc. IX do art. 103, apenas as confederações sindicais são legitimadas para propor ações de controle abstrato, e desde que haja estreita relação entre o objeto da ação e os direitos da classe representados pela entidade. Assim, por exemplo:

“Agravio regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 103, IX, CF. Controle concentrado. Entidade de classe de âmbito nacional. Ilegitimidade. Pertinência temática. Processo objetivo. Ausência de estreita relação entre o objeto do controle e a defesa dos direitos da classe representada pela entidade. 1. A jurisprudência firme da Corte é no sentido de que, dentre as entidades sindicais, apenas as confederações sindicais possuem legitimidade para propor ação direta, conforme o disposto no art. 103, IX, da Constituição Federal. Precedentes. 2. As entidades de classe e as confederações sindicais somente poderão lançar mão das ações de controle concentrado quando tiverem em mira normas jurídicas que digam respeito aos interesses típicos da classe representada. Precedentes. 3. A pertinência temática é verdadeira projeção do interesse de agir no processo objetivo, que se traduz na necessidade de que exista uma estreita relação entre o objeto do controle e a defesa dos direitos da classe representada pela entidade requerente. 4. Não verificada correlação entre os objetivos institucionais perseguidos pela

entidade e as normas impugnadas, as quais dizem respeito à majoração das alíquotas da contribuição ao PIS e da Cofins relativas à venda de combustíveis. 5. Nego provimento ao agravo regimental” (ADI n. 5.837 AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJ 17.10.2018).

Sedimentou-se a interpretação que as confederações sindicais submetem-se a condicionantes para serem tidas como titulares da prerrogativa de ajuizar ação de controle de constitucionalidade. Uma das condições estabelecidas é a pertinência temática, que haverá de ser comprovada entre o objeto do questionamento apresentado e as finalidades sindicais. Tem-se, por exemplo, o decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.146, Relator o Ministro Luiz Fux “ *a atuação das confederações sindicais em sede de controle concentrado de constitucionalidade se submete a duas condicionantes procedimentais: a) o reconhecimento da condição de confederação, entidade sindical de grau máximo, assim considerada a agremiação constituída por, no mínimo, três federações sindicais integrantes de uma mesma categoria econômica ou profissional, registrada no Ministério do Trabalho (Súmula 677/STF); e b) a relação de pertinência temática entre os objetivos institucionais da confederação postulante e o conteúdo da norma objeto de impugnação*” (Plenário, DJ 3.4.2019).

Em diversos precedentes, este Supremo Tribunal reafirmou a imprescindibilidade da pertinência temática para o reconhecimento da legitimidade ativa das confederações sindicais em ações objetivas de controle de constitucionalidade:

“LEGITIMIDADE PROCESSO OBJETIVO ASSOCIAÇÃO PERTINÊNCIA TEMÁTICA. As associações de classe não têm legitimidade universal, devendo haver pertinência temática, ou seja, elo entre o objeto social e o ato atacado” (ADPF n. 361 AgR-segundo, Relator o Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 21.6.2018).

“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEIS 10.305/2015 E 10.438/2016 DO ESTADO DO MARANHÃO. CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DO INSTITUTO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR DO ESTADO DO MARANHÃO PROCON/MA. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE

ENSINO CONFENEN. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM . LIAME INDIRETO. INSUFICIÊNCIA DE MERO INTERESSE DE CARÁTER ECONÔMICO-FINANCEIRO. AUSÊNCIA DE SUBSIDIARIEDADE. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO. 1. A jurisprudência do STF exige, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais em ações de controle concentrado, a existência de correlação direta entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da associação. 2. No caso, não há pertinência temática entre as normas impugnadas, que cuidaram de criar e estruturar o Instituto de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado do Maranhão PROCON/MA, e os objetivos institucionais perseguidos pela requerente (CONFENEN), voltados, especificamente, para a proteção dos interesses dos estabelecimentos de ensino. O liame mediato, indireto, não satisfaz o requisito da pertinência temática. Precedentes: ADI 5.023-AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Pleno, DJe 6/11/2014; ADI 4.722, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, DJe de 14/2/2017. 3. A mera potencialidade geral de dano, de caráter econômico-financeiro, não é suficiente para estabelecer a relação de pertinência temática entre os objetivos estatutários da agravante e as normas impugnadas. Precedente: ADI 1.157 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 17/11/2006. 4. A fungibilidade entre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e a Ação Direta de Inconstitucionalidade pressupõe dúvida aceitável a respeito da ação apropriada, a fim de não legitimar o erro grosseiro na escolha. Precedente: ADPF 314 AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 19/2/2015. 5. Agravo Regimental conhecido e não provido” (ADPF n. 451 AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 16.4.2018).

Ainda: ADPF n. 254 AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 30.6.2017; ADI n. 5.023-AgR, Relatora a Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 6.11.2014; ADI n. 4.722, Relator o Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 14.2.2017; ADI n. 5.589 ED, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.4.2018; ADPF n. 480 AgR, Relator o Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 24.4.2018; ADI n. 1.194-MC, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 29.3.1996).

4. Tem-se como pedido da presente arguição “ a interpretação do ato impugnado conforme a Constituição Federal de 1988, mormente para que o Brasil não seja a sede principal de competições internacionais, como, por

exemplo, Copa América 2021 no Brasil, oficialmente CONMEBOL Copa América 2021, 47ª edição, enquanto perdurar a necessidade de isolamento social, o estado de pandemia e de calamidade pública em razão da COVID-19” (fl. 26, e-doc. 1).

5. No art. 1º do Estatuto Social da Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos se estabelece ser ela *“Entidade Sindical de Grau Superior, integrante do sistema confederativo de representação sindical (...), com prazo de duração indeterminado, com base territorial e jurisdicional em todo o território nacional (...), para fins de estudo, educação, instrução, coordenação, orientação, diversão, bem estar, lazer, administração, proteção, representação e defesa legal dos interesses difusos, coletivos e individuais dos integrantes da categoria profissional e representação legal das entidades sindicais e de trabalhadores inorganizados em sindicatos, nas indústrias metalúrgicas, mecânicas e de material elétrico, eletrônico e informática”* (e-doc. 3 – grifos nossos).

Afirma a autora que sua legitimidade para a presente arguição decorreria do dever de *“evitar que metalúrgicos, mecânicos e trabalhadores de material elétrico, eletrônico e de informática sejam, com base no ato impugnado, contaminados pelo malfadado Coronavírus e corram eminente risco de morte para si, familiares e demais indivíduos de seu ciclo social”* (fl. 16, e-doc. 1).

6. Do cotejo entre os objetivos listados no estatuto social da autora e o que se impugna não se extrai demonstração da necessária correlação direta e objetiva entre as finalidades da entidade na defesa dos *“metalúrgicos, mecânicos e trabalhadores de material elétrico, eletrônico e de informática”* e eventual realização de jogos de futebol pela Copa América 2021.

Não se comprova interesse jurídico direto e imediato a ser defendido, de forma especial e voltado ao interesse daquela nobre categoria, a caracterizar a legitimidade constitucional da entidade para o ajuizamento da presente ação.

As atividades exercidas pela autora e a atividade econômica desenvolvida por seus representados não são afetadas de forma direta, específica e prioritária pela decisão administrativa de acolher jogos de um torneio específico. A realização ou não do evento desportivo poderia

acarretar repercussão mediata que não contraria direitos ou o livre exercício da atividade própria desse setor econômico e social.

7. O vínculo mediato e indireto não satisfaz o requisito da pertinência temática, pelo qual se legitimaria a autora à propositura da presente ação direta.

Como antes anotado, a jurisprudência deste Supremo Tribunal é assente no sentido de que a caracterização da pertinência temática condiciona-se à existência de relação direta e específica entre o conteúdo das disposições impugnadas e os objetivos institucionais da confederação autora.

A condição genérica de entidade que representa os trabalhadores nas indústrias metalúrgicas, mecânicas e de material elétrico, eletrônico e de informática, e a eventual exposição aos riscos inerentes à pandemia, provocados pela realização do evento desportivo, não é suficiente para a satisfação do requisito exigido.

O conteúdo do que se impugna (e que, como anotado pela autora e antes mencionado, não é sequer perfeitamente definido na peça inicial desta arguição) atinge interesses relacionados à saúde de cidadãos em geral e de trabalhadores ou não trabalhadores de maneira indistinta. Não há, portanto, relação direta com os objetivos institucionais da Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos.

Diferente do sustentado na inicial, o alegado impacto negativo da realização do evento no direito subjetivo dos representados da categoria não se comprova apto a legitimar a atuação judicial da autora, considerado o resultado indireto de eventual realização do evento impugnado aos interesses de trabalhadores nas indústrias metalúrgicas, mecânicas e de material elétrico, eletrônico e de informática, que a autora representa.

Tem-se por evidenciado, assim, a ilegitimidade ativa *ad causam* para instaurar o controle de constitucionalidade na espécie, o que impõe a negativa de seguimento da presente arguição.

8. Em situação análoga à presente, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 668, ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos, pela qual questionada a divulgação pela Presidência da República de campanha publicitária denominada “O Brasil não pode parar”, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se nos seguintes termos:

“A Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos – CNTM, conquanto se afirme entidade sindical de grau superior, não tem legitimidade para ajuizar a ADPF 668/DF, tendo em vista a ausência de pertinência temática entre os seus objetivos estatutários e o objeto da presente demanda de controle concentrado. (...).

O objeto impugnado na ADPF 668/DF, consistente na suposta divulgação pela Presidência da República de campanha publicitária denominada “O Brasil não pode parar”, quando muito, atinge apenas indiretamente a categoria representada pela CNTM.

A pertinência temática exige, todavia, relação direta e imediata entre os interesses da categoria representada pela entidade requerente e o conteúdo material do ato que se afirma inconstitucional”.

9. Não demonstrada, na espécie, correlação entre as finalidades institucionais perseguidas pela requerente e o ato impugnado a possibilitar-se o reconhecimento da legitimidade ativa da autora para a propositura da presente arguição, não há fundamento jurídico a autorizar o seu regular seguimento neste Supremo Tribunal Federal.

Da inépcia da petição inicial: não indicação de ato do Poder Público questionado

10. Também não é de ser conhecida a presente arguição pela ausência de pressuposto processual consistente na indicação específica e expressa de ato do Poder Público questionado.

11. Pelo art. 1º da Lei n. 9.882/1999, a arguição de descumprimento de preceito fundamental é instrumento de controle abstrato de constitucionalidade de ato do Poder Público, anterior ou posterior à Constituição da República, estadual ou municipal, de órgão ou entidade dos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário.

No que se refere ao procedimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, Dirley da Cunha Júnior assevera:

“Para ser admitida, a petição inicial deve conter necessariamente a indicação do preceito fundamental que se considera violado, a indicação do ato questionado, a prova da violação do preceito fundamental e, obviamente, o pedido, com suas especificações. Cuidando-se, entretanto, de arguição incidental, para além destes requisitos, exige-se a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental” (Controle de Constitucionalidade Teoria e Prática . 10 ed. Salvador: Editora Juspodvim, 2019. p. 347 – grifos nossos).

12. Nos termos do art. 3º da Lei n. 9.882/1999, na qual se dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, põe-se que a petição inicial deve conter:

*“Art. 3º A petição inicial deverá conter:
I - a indicação do preceito fundamental que se considera violado;
II - a indicação do ato questionado ;
III - a prova da violação do preceito fundamental;
IV - o pedido, com suas especificações;
V - se for o caso, a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado.
Parágrafo único. A petição inicial, acompanhada de instrumento de mandato, se for o caso, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias do ato questionado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.”*

No art. 4º, da mesma Lei, se dispõe: *“a petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.”*

13. A autora não se desincumbiu de sua obrigação processual de indicar, especificamente, o ato do Poder do Público suscetível de exame em controle abstrato. Como expressamente declarado pela autora e antes relatado: *“a presente ADPF não questiona ato normativo específico, mas sim ações e omissões sistêmicas, que se inserem na definição ampla de atos do poder público, presente na Lei 9.882/1999”* (fl. 7, e-doc. 1).

Na Petição/STF n. 57768/2021, apresentada em 2.6.2021, alega a autora que *“o acordo entre o Governo Federal e a CONMEBOL se dá justamente no momento em que o Brasil está fracassando nas medidas de contenção do avanço da COVID-19, tendo registrado neste momento 463 MIL MORTES, o Brasil vem registrando 2.371 mortes diárias, ao passo que o sistema de saúde continua colapsado, dando causa à criação de hospitais de campanha para socorrer o grande número de internações”* (fl. 2, e-doc. 8).

Afirma que, *“tendo a Presidência da República e o Governo Federal confirmado o Brasil como sede da Copa América 2021, se faz urgente, senão urgentíssima a concessão de liminar para suspender a referida deliberação a fim de se evitar danos irreparáveis a saúde da população e a entrada e a circulação de pessoas vindas de outros países seja como participantes, seja como público”* (fl. 2, e-doc. 8).

O mencionado acordo entre a Conmebol e o *“governo federal”* também não é apresentado em cópia nem indicação precisa, não se apontam as autoridades que o teriam assinado nem como se daria e em que extensão o descumprimento de preceitos fundamentais para habilitar o instrumento processual a autorizar o exame da matéria nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental por este Supremo Tribunal Federal.

14. A declaração pública do Presidente da República sobre a realização do evento desportivo no País é fato notório e incontroverso, sendo fonte a notícia televisionada em canal oficial do governo (TV Brasil), em 1º.6.2021.

Embora essa declaração evidencie apoio administrativo daquela autoridade pela aceitação do evento desportivo a se realizar no País, não se comprova o pressuposto elementar para a realização do evento, qual seja, a aquiescência dos Governadores de Estado, gestores dos equipamentos públicos nos quais ocorrem os jogos e responsáveis pela possibilidade de se admitirem eventos desportivos abertos ou não ao público, autores das regulamentações específicas quanto à presença de pessoas nos locais e em suas imediações, as medidas a serem impostas aos clubes, aos jogadores e todos os que compõem as equipes, aos trabalhadores nos estádios, à

segurança pública nos arredores, à imposição de restrições e exigências sanitárias e médicas a serem comprovadas perante os órgãos estaduais e municipais competentes.

Note-se que também não há indicação ou sequer referência a atos oficiais, ainda que preparatórios, de Governadores dos Estados a especificar o ato autorizador do conhecimento da presente arguição.

Não se tem por atendido, portanto, pressuposto processual para o regular seguimento da presente arguição consistente na precisão de qual ato do Poder Público potencialmente ofensivo a preceitos fundamentais a ser aferido nesta via processual estaria submetido a exame deste Supremo Tribunal.

15. Ausentes os requisitos constantes no inc. III e parágrafo único do art. 3º, da Lei n. 9.882/99, há de se ter por inepta a petição inicial com o seu consequente indeferimento liminar.

Assim, por exemplo, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal: ADPF n. 518, Relator o Ministro Edson Fachin, decisão monocrática, DJe 9.11.2018 e ADPF n. 139, Relator o Ministro Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJe 14.2.2014.

16. Além da não indicação do ato a suscitar o controle abstrato de sua validade em face da Constituição da República, anoto, ainda, que no sistema brasileiro não há previsão de controle preventivo abstrato de constitucionalidade, excetuada a proposta de emenda constitucional ou projeto de lei, em controle concreto.

17. Importante realçar, contudo, que a negativa de seguimento desta arguição de descumprimento de preceito fundamental pela carência de atendimento aos pressupostos processuais para o seu regular processamento, incluído a ilegitimidade ativa e a ausência de ato especificado objeto da impugnação, não exime os agentes públicos competentes de adotarem decisões e providências sanitárias, de segurança pública e outras que deem cumprimento aos protocolos adotados no plano

nacional, estadual e local e ainda daqueles que venham a ser necessários para que se completem todas as medidas para prevenir, dificultar e tratar os riscos e sequelas de transmissão, contaminação e cuidado pela covid 19.

Como votei no mandado de segurança sobre o mesmo tema (mandado de segurança n. 37.933), políticas públicas, ainda que de facilitação ou permissão de eventos públicos ou privados com aglomerações no período pandêmico, e que, ao invés de conter e limitar a reunião de pessoas, convidem-nas ou propiciem ajuntamentos, como próprio de eventos desportivos, tendem a contrariar medidas e ponderações médicas atualmente recomendadas pela Organização Mundial da Saúde, e adotadas, com sensíveis resultados positivos, em grande parte de Países, em respeito às recomendações da medicina de evidência, a ser reverenciada e acatada.

Essas circunstâncias objetivas do quadro pandêmico evidenciam o aumento da responsabilidade dos administradores públicos, aos quais o *caput* do art. 196 da Constituição expressamente atribui o dever de adotar e garantir medidas “ *que visem à redução do risco de doença*” .

A Administração Pública é responsável pelos danos que advierem de sua atuação, sendo este princípio basilar do Estado de Direito (art. 37 e § 6o. da Constituição da República).

A decisão administrativa em tema tão sensível como o que respeita à autorização de eventos para os quais concorrem pessoas aglomeradas e que, objetiva e comprovadamente, podem resultar em aumento do número de contaminados e mortos pela covid 19 deve ser sopesada pelas autoridades responsáveis, segundo os parâmetros e protocolos definidos, até mesmo porque de seu comportamento poderá advir-lhes a responsabilização administrativa, cível e até mesmo penal, se comprovado nexo de causalidade entre a decisão e atuação administrativa e o resultado negativo de direito à saúde.

18. Pelo exposto, diante da manifesta ilegitimidade ativa *ad causam* da autora e da inépcia da petição inicial, **não conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental** .