

1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA E AUTARQUIAS

AUTOS Nº 0024.13.253.934-7

S E N T E N Ç A

I – RELATÓRIO

O MPMG ajuizou a presente ação civil pública, por ato de improbidade administrativa, em desfavor de Fédération Internationale de Football Association – FIFA e Copa do Mundo Fifa 2014 – Comitê Organizador Brasileiro Ltda.

Disse, em síntese, que: 1) restou apurado, nos autos do inquérito civil público nº 0024.13.000.655-0 que instrui a presente ação, que as despesas efetuadas pelo Estado de Minas Gerais, orçadas em mais de R\$38.000.000,00, com a só instalação de “estruturas temporárias” foram erguidas e desfeitas em pouco mais de 30 dias, não visaram atender ao interesse público, mas sim disponibilizar infraestrutura a ser utilizada pela FIFA para a comercialização de seu próprio negócio privado, especialmente, imagens da Copa das Confederações 2013 e demais bens e serviços associados ao evento, mediante lucro elevado, sem qualquer afinidade com o interesse público, o que impõe seja declarado lesivo ao Erário e ressarcido; 2) a hipótese não se submete ao instituto da arbitragem.

Pediu: 1) o julgamento de procedência do pedido para que os réus sejam condenados, solidariamente, a ressarcirem os recursos públicos gastos pelo Estado de Minas Gerais na contratação das estruturas temporárias da Copa das Confederações FIFA 2013, no valor de R\$38.344.496,65, devidamente atualizado com juros e correção monetária, desde a data do evento; 2) a condenação dos réus nos ônus da sucumbência, declarando-se, incidentalmente, a inconstitucionalidade do artigo 53 da Lei nº 12.663, de 2012.

Com a inicial, vieram os autos do inquérito civil público nº 0024.13.000.655-0.

Intimados para manifestarem interesse quanto ao presente feito, a União Federal respondeu negativamente (f. 79-80), tendo o Estado de Minas Gerais apresentado defesa sob a forma de contestação (f. 53-58).

Pediu, ao final, o julgamento de improcedência dos pedidos.

Disse, em síntese, que: 1) o contrato de estádio (*stadium agreement*) firmado com a FIFA atendeu a todos os pressupostos para a sua formação, motivo pelo qual é válido; 2) a necessidade de estruturas temporárias era de conhecimento dos signatários dos contratos de estádio desde sua assinatura em 2007, servindo o Termo Aditivo, firmado em 2009, apenas como elemento que clarificou tal obrigação; 3) a assunção de tal ônus, por parte do Estado de Minas Gerais, atendeu ao interesse público, inexistindo desvio de finalidade na espécie; 4) as estruturas complementares são essenciais para a recepção de turistas e jornalistas, dentre outros, garantindo a segurança do evento, que é também obrigação do Estado; 5) o descumprimento de tal avença agora, anos depois, implicaria em sério prejuízo à imagem do Estado de Minas Gerais.

Citado, o réu Comitê Organizador Brasileiro Ltda., apresentou defesa sob a forma de contestação (f. 106-164), com farta documentação (f. 166-424), por meio da qual pediu a extinção do processo sem resolução de mérito, com o acolhimento das preliminares que suscitou e, subsidiariamente, o julgamento de improcedência dos pedidos.

Disse, em síntese, que: 1) a questão de fundo desta ACP já foi superada pelo STF; 2) falta interesse processual ao MP para arguir a inconstitucionalidade do artigo 53 da Lei Geral da Copa, pois o STF já decidiu por sua constitucionalidade (ADI 4.976); 3) o MP é parte ilegítima para figurar no pólo ativo desta ação; 4) é indispensável honrarem-se os compromissos assumidos, com base no *pacta sunt servanda*, como forma de evitar-se prejuízo à imagem do Estado de Minas Gerais; 5) sem os compromissos previamente assumidos pelo Estado de Minas Gerais, mediante a assinatura do Contrato de Estádio e aditivo, seria impossível realizar as competições no Mineirão; 6) o ponto central da presente demanda é saber se existiu ou não interesse público em receber, no Estado de Minas Gerais, a Copa das Confederações e a Copa do Mundo; 7) ao contrário do alegado pelo MP, as obrigações do Estado de Minas Gerais de arcar com os custos relativos à perfeita entrega do Mineirão, incluídas as estruturas complementares, foram expressamente previstas no contrato de estádio, assinado há quase 08 anos, quando ainda não era possível prever o respectivo custo, mas o Estado já estava ciente daquela obrigação; 8) as estruturas complementares representaram, ao fim e ao cabo, verdadeira economia de recursos, alinhada com o interesse público em receber as partidas, sobretudo porque constituíram alternativa eficiente à instalação desnecessária de espaços e equipamentos definitivos nos estádios; 9) pelo raciocínio do MPMG, o legado da Copa do Mundo seria feito apenas de concreto imobilizado, sem considerar todo o ambiente de empregos, qualificação profissional, negócios e exposição gerado pela sua realização; 10) O Estado de Minas Gerais não foi feito refém da vontade privada no processo de confirmação da realização da Copa do Mundo, perdendo o domínio da situação para seus organizadores; 11) é impossível verificar a ocorrência de abuso se o próprio sujeito que o teria sofrido vem aos autos e reconhece a necessidade de cumprir integralmente o negócio celebrado; 12) a inicial não trouxe prova quanto ao alegado desembolso de R\$38,3 milhões.

Citada, FIFA apresentou defesa sob a forma de contestação (f. 425-459), com copiosa documentação (f. 462-679), por meio da qual pediu a extinção do processo sem resolução de mérito, com o acolhimento das preliminares que suscitou e, subsidiariamente, o julgamento de improcedência dos pedidos.

As alegações que constituem a sua resistência são análogas às expendidas pelo réu Comitê Organizador.

Réplica às contestações às f. 733-740.

Oportunizado às partes produzir prova, todas pediram o julgamento antecipado da lide (f. 742, 743-762, 792-793), tendo apresentado alegações finais sob a forma de memoriais (f. 797-805, 806-816, 853-856 e 857-872).

É o relato do necessário.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Não há irregularidade ou nulidade a ser sanada ou reconhecida de ofício, tendo o feito tramitado regularmente, fazendo-se presentes as condições da ação e os pressupostos processuais.

Antes de decidir o mérito, passo à análise das duas preliminares aduzidas por ambos os réus.

1. Falta de interesse de agir do MP para questionar a inconstitucionalidade incidental do artigo 53 da Lei Geral da Copa

Após o ajuizamento da presente ação, o STF decidiu, nos autos da ADI 4.976 - portanto, com abrangência *erga omnes* e efeito vinculante - pela constitucionalidade daquele dispositivo legal, motivo pelo qual a FIFA, suas subsidiárias no Brasil, seus representantes legais, consultores e empregados são isentos do adiantamento de custas, emolumentos e quaisquer outras despesas devidas à Justiça, não podendo, de igual modo, serem condenados em tais verbas de sucumbência, salvo comprovada má-fé.

O próprio MP reconheceu, em réplica às contestações, a improcedência de tal pretensão.

Destarte, com razão os réus quando afirmam a perda do interesse de agir do MP quanto ao ponto, motivo pelo qual impõe-se extinguir-se o processo sem resolução de mérito em relação àquela pretensão.

2. Falta de legitimidade ativa do MP em relação ao presente feito

Afirmam os réus carecer o MP de legitimidade para o ajuizamento da presente ação, sob pena de atuar como órgão de representação ou consultivo do Estado de Minas Gerais, sobretudo quando a Advocacia do Estado defendeu a validade do contrato de estádio entre eles firmado.

Ao ajuizar a presente ação, o MP agiu dentro dos estritos limites do inciso III do artigo 129 da Constituição da República, pois, em tese, após a devida apuração que realizou em sede administrativa, concluiu que o já mencionado contrato de estádio lesou o Erário em mais de R\$38.000.000,00.

Ademais, não há falar, na espécie, como pretendido pelo réu Comitê Organizador, em “interesse patrimonial que integra a esfera discricionária de disponibilidade do Estado de Minas Gerais” (f. 126), mas, sim, em interesse público da coletividade de tal Ente Federado, Erário Público ou interesse público primário.

E problema nenhum há em haver divergência entre o MP e a Advocacia do Estado quanto ao ponto, pois tratam-se de esferas autônomas e independentes de atuação, motivo pelo qual entendo que o processo não deve ser extinto anormalmente por causa de tal preliminar, devendo-se prosseguir no exame de seu mérito.

3. Mérito

Afirma o autor, em síntese, que os réus lesaram o Erário em mais de trinta e oito milhões de reais quando o impuseram custear, com tal quantia, só as chamadas “estruturas complementares” da Copa das Confederações 2013, motivo pelo qual pede sejam condenados no respectivo ressarcimento.

O exame minucioso dos autos leva à conclusão de que tal pretensão merece ser acolhida.

Senão vejamos.

Ao contrário do afirmado pelos réus, a questão central da presente demanda não é saber se existiu ou não interesse público em receber, no Estado de Minas Gerais, a Copa das Confederações e a Copa do Mundo (f. 117).

De forma alguma.

A questão central desta ação consiste em saber se o gasto que o Estado de Minas Gerais teve, **APENAS E TÃO SOMENTE**, com “estruturas temporárias” para a Copa das Confederações 2013, no montante de **R\$38.344.496,65 (trinta e oito milhões trezentos e quarenta e quatro mil quatrocentos e noventa e seis reais e sessenta e cinco centavos)**, foi ou não lesivo ao Erário.

Por “estruturas temporárias ou complementares”, entenda-se as relativas a adaptações temporárias para viabilização das partidas de futebol da Copa do Mundo, consistentes em estruturas e serviços acessórios aos estádios, como assentos temporários, tendas, plataformas, rampas, passarelas, sinalização específica, cercas, iluminação, cabos, mobiliário e divisórias, dentre outros.

Sua especificação precisa consta às f. 192-204 do Vol. II do ICP apenso aos autos.

Apesar de a resposta parecer óbvia, pois gastar mais de trinta e oito milhões apenas com “estruturas complementares”, ainda que para evento da magnitude de uma Copa das Confederações, em verdade, não o é, precisando ser analisada com rigor.

Os réus tentaram, durante toda a sua argumentação, deslocar o foco da presente demanda para o ponto que lhes interessa, qual seja, o de que o Ministério Público, ao ajuizar esta ação, teria se substituído ao administrador, exercendo verdadeiro juízo político de valor quanto à conveniência e oportunidade de o Brasil

e, especificamente, o Estado de Minas Gerais sediar jogos da Copa das Confederações 2013 e Copa do Mundo 2014.

O exame desavisado dos autos pode levar àquela conclusão, como pretendido pelos réus.

Mas o seu exame acurado impõe concluir que o MP, em nenhum momento, manifestou-se de modo favorável ou contrário à realização dos jogos neste Estado; o que ele disse, de modo verossimilhante e com acerto, no modesto entender deste julgador, foi que, uma vez aqui realizados os jogos, o Estado de Minas Gerais não poderia ter gasto o que gastou – mais de trinta e oito milhões de reais - apenas com “estruturas complementares”, por imposição dos réus, pois tal fato implicou em lesão ao Erário.

Mas vamos aos fatos.

Restou incontroverso entre as partes que o Estado de Minas Gerais e a FIFA firmaram acordo de estádio no ano de 2007, por meio do qual o Estado assumiu uma série de ônus com a intenção de sediar os jogos telados.

Ocorre que, em fevereiro de 2009, apenas três meses antes do anúncio de quais seriam as cidades-sede da Copa do Mundo 2014, o que veio a ocorrer em maio de 2009, o Estado de Minas Gerais não teve alternativa a não ser assinar um aditivo àquele contrato de estádio original, por meio do qual se comprometeu a custear todas as despesas relativas às “estruturas complementares”, sem que lhe fosse informado o seu valor.

É o que se depreende da leitura do documento que consta às f. 348-398 do Vol. I dos autos do inquérito civil nº MPMG-0024.13.006555-0, apensado aos presentes autos.

Precisamente às f. 375-376 consta a cláusula 2.3. da referida avença.

Como se vê, tratou-se de espécie de contrato de adesão, padronizado para todas as cidades-sede.

E caso o Estado não aderisse, decerto que não seria contemplado, ou seja, não poderia sediar jogo do mundial.

Por tal motivo é que a obrigação assumida por Estados e Municípios não foi precedida de qualquer estudo quanto ao impacto financeiro / orçamentário da assunção de tal ônus.

Tempos depois, após se darem conta da excessiva despesa que tiveram de assumir para sediar os jogos, não tiveram alternativa a não ser pedir ajuda à União Federal para que custeasse o gasto que lhes foi imposto pela FIFA, com as tais “estruturas temporárias”, como se vê do ofício dirigido ao Ministro do Esporte, firmado pelos Governadores dos Estados-sede dos jogos (f. 207-209 do Vol. II do ICP apenso aos autos).

Só resta então concluir, como proposto pelo MPMG, que, ao assim agir, os réus praticaram abuso de direito em desfavor do Estado de Minas Gerais, que não teve alternativa a não ser firmar o famigerado aditivo ao contrato original de estádio, pois, ao exercer o seu direito, como parte contratante naquela avença, a FIFA excedeu manifestamente os respectivos limites em detrimento do Estado (artigo 187 do Código Civil).

Destarte, impõe-se reconhecer a nulidade da cláusula 2.3 do termo aditivo ao contrato de estádio firmado entre os réus e o Estado de Minas Gerais pela prática de abuso de direito (artigo 187 do Código Civil) e desvio de finalidade (artigo 2º da Lei nº 4.717, de 1965).

Diz-se desvio de finalidade porque é inconcebível gastar-se mais de trinta e oito milhões de reais de **DINHEIRO PÚBLICO APENAS** com “estruturas temporárias”, por mais que isto tenha contribuído para trazer – e de fato trouxe, não se nega – legado material e imaterial ao país.

De fato, tentaram os réus contra-argumentar no sentido de que o legado deixado pela Copa das Confederações 2013 e Copa do Mundo 2014 superou em muito o gasto do Estado com tais “estruturas temporárias”, gastando laudas e laudas para explicar e minudenciar o legado deixado pelos jogos, dentre tangíveis e não tangíveis e que, para o MP, o único legado que importa é o físico, constituído por concreto.

Chegaram ao ponto de afirmar, ao menos o Comitê Organizador, que o gasto daqueles mais de trinta e oito milhões de reais acabou por representar economia de recursos ao Erário, por evitar a instalação desnecessária de espaços e equipamentos definitivos nos estádios (f. 133).

Ora, com a devida vênia, não resta dúvida que os jogos em análise trouxeram importante e considerável legado ao Brasil como nação e até mesmo ao Estado de Minas Gerais.

Isto não se discute. É também incontroverso nos autos.

Entretanto, não se pode concordar, por outro lado, com a assertiva dos réus de que tal legado justifica um gasto de mais de trinta e oito milhões só com “estruturas complementares”, ainda que se trate de evento internacional, do porte de uma Copa do Mundo, que exige especial atenção com segurança, receptivo de turistas, autoridades, jornalistas e público em geral.

Talvez legado nenhum justifique.

Quanto a este ponto, deixaram os réus de demonstrar o quanto argumentaram, limitando-se à retórica.

E mesmo que os réus demonstrassem que sim, de fato, foi preciso gastar aquela quantia apenas com “estruturas complementares”.

Por que foi toda ela impingida ao Estado de Minas Gerais?

Isto já foi esclarecido linhas acima.

Caso o Estado de Minas Gerais não concordasse em assumir aquele ônus, não seria declarado estado-sede de jogos, motivo pelo qual foi feito refém, sim, da vontade privada dos réus.

Mas seria possível verificar a ocorrência de abuso se o próprio sujeito que o teria sofrido vem aos autos e reconhece a necessidade de cumprir integralmente o negócio celebrado, como o fez o Estado de Minas Gerais?

Claro que sim.

Quem compareceu aos autos e assentiu foi Procurador do Estado que representa os interesses daquele Ente Político, da forma como definido por sua Alta Administração. Mas quem sofreu o prejuízo, em verdade, não foi ele, mas os mais de vinte milhões de seus habitantes que deixaram de receber, imagine quanto de saúde, educação e segurança, dentre outros, para atender à exigência unilateral da entidade suíça milionária.

Aliás, chegado neste ponto, cumpre registrar que não passou despercebido apenas ao MPMG a superioridade do poderio econômico e midiático dos réus.

Ao ficar vencido quando do julgamento da ADI 4976, que acabou por reconhecer a constitucionalidade do artigo 53 da Lei Geral da Copa, como já exposto linhas acima, disse o Ministro já aposentado do STF, Joaquim Barbosa, no voto que proferiu:

[...] A exploração do futebol nos dias atuais gera sabidamente riquezas vultosas, pouco se sabe para quem. [...] Um dos Colegas, acho que o Ministro Gilmar Mendes, falou dos benefícios imateriais que um evento desse porte pode trazer. Mas eu acho que o eminente Advogado-Geral da União ficou nos devendo uma continha mais precisa sobre o balanceamento entre todos os investimentos e todas essas exonerações gigantescas que estão sendo concedidas, das quais esse artigo 53 é apenas a ponta do iceberg.

Quanto ao prejuízo que o julgamento de procedência do pedido, ainda que levado a efeito anos depois, pode causar à imagem do Estado de Minas Gerais e à República Federativa do Brasil, como arguido pelos réus, de fato, isto ocorrerá.

Infelizmente.

Mas não há alternativa.

Uma vez constatado dano ao Erário na monta de mais de trinta e oito milhões de reais, não se pode simplesmente fazer “vista grossa”, porque aquela imagem, eventualmente, ficará arranhada.

A leitura, inclusive, pode ser outra: a de um país que não mais se curva a abuso de direito praticado pela poderosa entidade internacional do futebol.

Por fim, quanto à inicial supostamente não ter trazido aos autos prova do valor exatamente gasto, a saber, os **R\$38.344.496,65**, quem o informou foi o próprio Secretário Estadual Extraordinário da Copa do Mundo, como se vê do documento de f. 50 do Vol. I do ICP apenso aos autos.

III – DISPOSITIVO

Ante todo o exposto, **julgo parcialmente procedentes os pedidos para:**

I – com fulcro no artigo 485, inciso VI do CPC, extinguir o processo sem resolução de mérito quanto ao pedido do MP de declaração incidental de inconstitucionalidade do artigo 53 da Lei nº 12.663, de 2012, por falta de interesse de agir;

II – com fulcro no artigo 487, inciso I do CPC, declarar a nulidade da cláusula 2.3 do termo aditivo ao contrato de estádio firmado entre os réus e o Estado de Minas Gerais, pela prática de abuso de direito (artigo 187 do Código Civil) e desvio de finalidade (artigo 2º da Lei nº 4.717, de 1965), como exposto na fundamentação.

Em consequência, condeno solidariamente os réus a ressarcirem os recursos públicos gastos pelo Estado de Minas Gerais na contratação das “estruturas temporárias” da Copa das Confederações FIFA 2013, no valor histórico de R\$38.344.496,65, que deverá ser monetariamente corrigido pela tabela do TJMG desde a data do desembolso e acrescido de juros de mora simples de 1% ao mês desde a data de citação do último dos dois réus.

Deixo de condenar os réus nos ônus da sucumbência, diante da norma contida no artigo 53 da Lei nº 12.663, de 2012.

Sem condenação parcial em sucumbência do MP, em razão do artigo 18 da Lei nº 7.347, de 1985.

Registre-se e intimem-se.

Belo Horizonte, 11 de junho de 2019

Murilo Silvio de Abreu

Juiz de Direito