

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Trata-se de Mandado de Segurança impetrado, em caráter preventivo, pelo Partido Socialista Brasileiro, PSB, e pelo Deputado Federal Júlio César Delgado, em face de “*atos legais e administrativos que venham a permitir, promover ou facilitar a realização do torneio esportivo Copa América 2021 no Brasil*”.

Os Impetrantes argumentam que o apoio externado publicamente pelo Presidente da República à entidade CONMEBOL para a realização do evento no Brasil violaria o direito fundamental à saúde, pois o referido evento sabotaria os esforços de enfrentamento à pandemia, em razão da circulação no território nacional de pessoas oriundas de países de todo o continente, com a consequente exposição da população brasileira a novas variantes do novo coronavírus (COVID-19).

Argumenta também pela violação ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF), pois “*em vez de concentrar seus esforços e dedicar recursos para o combate à pandemia, pretende a autoridade coatora dedicar-se à realização de evento internacional futebolístico, a ser realizado às pressas e sem qualquer preparo para o cumprimento de protocolos sanitários*”, o que “*implicará a mobilização de forças de saúde e de segurança, já extremamente sobrecarregadas, a fim de garantir a integridade dos competidores*”.

Requeru-se a concessão de medida liminar para “*que seja preventivamente suspenso, para todos os efeitos, qualquer ato legal ou administrativo emanado do Governo Federal que venha a permitir, promover ou facilitar a realização do torneio esportivo “CONMEBOL Copa América 2021” no Brasil*”. E, no mérito, pediu seja declarada a “*absoluta impossibilidade de realização do evento no atual momento pandêmico vivenciado pelo país e pela América do Sul*”.

A eminente Relatora, Ministra CÁRMEN LÚCIA, diante da relevância da matéria e da iminência da realização do evento objeto da Ação, solicitou à Presidência da CORTE a deliberação do caso em sessão virtual extraordinária. Sua Excelência encaminha voto em que aponta que o Presidente da República não seria a autoridade competente para autorizar

ou impedir a realização da Copa América, razão pela qual o julgamento do Mandado de Segurança impetrado não seria da competência originária da CORTE.

Sua Excelência aduz ainda que “ *mandado de segurança preventivo não é admissível contra pronunciamentos, recomendações ou determinações administrativas sem demonstração de atos objetivos e dotados de efetividade, os quais, mais que atribuíveis à competência decisória da autoridade apontada como coatora, dependem apenas de sua atuação para serem implementados, adquirindo assim, potencial lesivo a direito líquido e certo* ”.

Entende que, considerando a jurisprudência da CORTE que reconheceu a competência dos Estados-membros para a implementação de medidas sanitárias necessárias para o enfrentamento da pandemia de COVID-19, a realização do evento em questão dependeria da aquiescência dos governos locais para a utilização de equipamentos públicos, em especial os estádios de futebol.

Eis a sugestão da ementa de julgamento proposto pela Ministra Relatora:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO E PREVENTIVO CONTRA ATOS PREPARATÓRIOS PARA A PROMOÇÃO DA COPA AMÉRICA 2021 NO PAÍS. REALIZAÇÃO DO EVENTO EM ESPAÇOS DE ADMINISTRAÇÃO DE GOVERNADORES. RESPONSABILIDADE DE AUTORIDADES LOCAIS PELA ACEITAÇÃO E CUMPRIMENTO DOS PROTOCOLOS NECESSÁRIOS DE SEGURANÇA E DE EVENTUAL RESPOSTA FUTURA POR CONSEQUÊNCIAS QUE VENHAM A SER APURADAS. COMPETÊNCIA JUDICIAL NÃO CARACTERIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MANDADO DE SEGURANÇA AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

1. A gravíssima situação pandêmica amargada pelos brasileiros desde o início de 2020 não afasta o dever deste Supremo Tribunal de delimitar sua atuação nas balizas da Constituição e da legislação vigente. Discurso do Presidente da República de “aceitação ou facilitação” da Copa América 2021 no País. Realização eventual dependente da aquiescência e administração de espaços dos Governadores dos Estados para a organização e disponibilização das arenas para o campeonato e de adoção de providências para garantir o cumprimento dos protocolos sanitários e de segurança pública. Incompetência originária do Supremo Tribunal Federal. O objeto do

presente mandado de segurança demonstra que a aquiescência ou a facilitação para a efetiva realização do evento desportivo depende da exclusiva decisão dos Governadores dos Estados.

2. O objeto do mandado de segurança preventivo há de ser ato ou omissão atribuível à autoridade inquinada coatora e que ameace ou lese direito líquido e certo.

3. Apresentação de inegáveis riscos de realização do evento desportivo sem a adoção de medidas sanitárias complexas, que se comprovem rigorosas e eficazes, sob pena de aumento dos assombrosos e terríveis números de contaminados e mortos que a pandemia tem alcançado no País realça a responsabilidade dos administradores estaduais e locais sobre as estruturas de realização do torneio. O objeto do presente mandado de segurança demonstra que a aquiescência ou a facilitação para a efetiva realização do evento desportivo depende da exclusiva decisão dos Governadores dos Estados.

4. Decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a competência comum da União, Estados e Municípios para adoção de medidas sanitárias e médicas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas, devendo os entes públicos aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, obrigatórias nos termos do art. 22 da Constituição daquele órgão internacional (internalizado pelo Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948) e assegurar o cumprimento dos protocolos sanitários em todos os níveis de responsabilidade governamental e administração.

5. Mandado de segurança que não pode ser conhecido por desatendimento às exigências legais de processamento.

6. O não conhecimento deste mandado de segurança não exime os agentes públicos articuladores e autorizadores das decisões políticas e executórias dos respectivos atos administrativos, de responsabilização civil, administrativa e penal de comprovada consequência individual ou coletiva decorrente da realização dos jogos e seus consectários sociais, como aglomerações a estimular e permitir recrudescimento da doença nos grupos específicos dos que aderirem ao convite desportivo, se comprovada, na forma do direito vigente, o nexo de causalidade entre o evento e a consequência pandêmica.

7. Mandado de segurança não conhecido.

O eminente Ministro EDSON FACHIN apresenta voto divergente em que entende presentes todos os requisitos para a concessão da medida pleiteada pelos Impetrantes. Sustenta que o partido político PSB, autor desta impetração, detém legitimidade para a propositura de mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, da CF), legitimidade essa que não deve ser limitada à atuação em prol apenas de seus membros e associados. Afasta,

assim, a limitação constante do art. 21 da Lei 12.016/2009 não deveria prevalecer em face da legitimação universal dos partidos para a utilização do mandado de segurança coletivo.

Sua Excelência também supera a alegada ausência de ato do Poder Público, em vista do nítido caráter preventivo da impetração e da competência da União para adoção de medidas de prevenção e enfrentamento à pandemia, conforme dispõe a Lei 13.979/2020.

No mérito, reconhece que a realização do evento em questão incrementa riscos graves à saúde da população, pelo que deve ser determinado ao Presidente da República a elaboração e implementação de *Plano de Mitigação de Riscos da COVID-19*, em conformidade com a “ *Ferramenta de Avaliação de Risco de COVID-19 em Eventos de Massa – Eventos Desportivos*”.

O Min. EDSON FACHIN, portanto, vota pelo conhecimento da impetração e concessão de medida liminar nos termos acima referidos.

É o relato do essencial.

Peço vênias à eminente Ministra Relatora para DIVERGIR de Sua Excelência e CONHECER do presente Mandado de Segurança.

A primeira questão que se coloca diz respeito à legitimidade *ad causam* do Impetrante PSB para impetrar mandado de segurança coletivo, que afirmo presente, conforme já decidi em outros julgados dessa CORTE (MS 37.097) e como sempre sustentei em sede acadêmica (*Direito Constitucional*. 37.ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 195 ss). Os partidos políticos, desde que representados no Congresso Nacional, têm legitimação ampla, podendo proteger quaisquer interesses coletivos ou difusos ligados à sociedade, independentemente de vinculação com interesse de seus filiados (TEORI ZAVASCKI. *Processo coletivo*. 6 ed. São Paulo: RT, 2014. p. 193-194), o que, evidentemente, ocorre na presente hipótese (MS 34.070-MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 28/3/2016; MS 34.071-MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 28/3/2016; MS 34.069-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 16/2/2017).

Como salientado pela Ministra ELLEN GRACIE,

“se o legislador constitucional dividiu os legitimados para a impetração do mandado de segurança coletivo em duas alíneas, e

empregou somente com relação à organização sindical, à entidade de classe e à associação legalmente constituída a expressão *em defesa dos interesses de seus membros ou associados* é porque não quis criar esta restrição aos partidos políticos. Isso significa dizer que está reconhecendo na Constituição o dever do partido político de zelar pelos interesses coletivos, independente de estarem relacionados a seus filiados”, além disso, afirma “não haver limitações materiais ao uso deste instituto por agremiações partidárias, à semelhança do que ocorre na legitimação para propor ações declaratórias de inconstitucionalidade” e conclui que “tudo o que foi dito a respeito da legitimação dos partidos políticos na ação direta de inconstitucionalidade pode ser aplicado ao mandado de segurança coletivo” (RE 196.184/AM).

O art. 21 da Lei n. 12.016/2009 deve ser interpretado no sentido de se excluir a restrição ao objeto do mandado de segurança coletivo ajuizado por partidos políticos tão somente à defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária.

A meu ver, se todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição (CF, art. 1º, parágrafo único), sendo indispensável para o exercício da capacidade eleitoral passiva (elegibilidade) o alistamento eleitoral (CF, art. 14, § 3º, III), a razão de existência dos partidos políticos é a própria subsistência do Estado Democrático de Direito e da preservação dos direitos e garantias fundamentais (CF, art. 1º, V – consagra o pluralismo político como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil).

Nesta esteira de raciocínio, o legislador constituinte pretende fortalecê-los concedendo-lhes legitimação para o mandado de segurança coletivo, para a defesa da própria sociedade contra atos ilegais ou abusivos por parte da autoridade pública. Cercear essa legitimação somente para seus próprios interesses ou de seus filiados é retirar dos partidos políticos a característica de essencialidade em um Estado Democrático de Direito e transformá-lo em mera associação privada, o que, certamente, não foi a intenção do legislador constituinte.

Reafirmo que, a supremacia absoluta das normas constitucionais e a prevalência dos princípios que regem a República, entre eles, a cidadania e o pluralismo político como seus fundamentos basilares, obrigam o intérprete, em especial o Poder Judiciário, no exercício de sua função interpretativa, aplicar não só a norma mais favorável à proteção aos direitos

humanos, inclusive aos direitos políticos, mas também eleger, em seu processo hermenêutico, a interpretação que lhes garanta a maior e mais ampla proteção; e, conseqüentemente, exigem a inconstitucionalidade, com a respectiva declaração de nulidade parcial, do *caput* do artigo 21 da Lei 12.016/09, no sentido de se excluir a restrição ao objeto do mandado de segurança coletivo ajuizado por partidos políticos tão somente à defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária (de minha autoria: *Lei transformou partidos em meras associações* . Disponível em:

O partido requerente, portanto, possui plena legitimidade ativa para a propositura do presente mandado de segurança coletivo.

Também não vejo óbice à delimitação dos possíveis atos do Poder Público federal, em especial atos de competência do Presidente da República, que justificam o cabimento da impetração e a competência originária do SUPREMO TRIBUNAL. Admitido o caráter preventivo da impetração e o relato da petição inicial *in status assertionis* , para efeito de avaliação dos requisitos de procedibilidade, é evidente que a disposição política do Poder Executivo federal em placitar a realização da Copa América no território nacional culminará na edição de atos normativos e concretos que terão uma eficácia jurídica decisiva para a viabilidade do evento, o que pode expor a saúde pública brasileira a agravos desnecessários.

Passo à análise da medida liminar pleiteada.

A Constituição Federal, em diversos dispositivos, prevê princípios informadores e regras de competência no tocante à proteção da saúde pública, destacando, desde logo, no próprio preâmbulo, a necessidade de o Estado Democrático assegurar o bem-estar da sociedade. Logicamente, dentro da ideia de bem-estar, deve ser destacada como uma das principais finalidades do Estado a efetividade de políticas públicas destinadas à saúde.

O direito à vida e à saúde aparece como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Constituição Federal consagrou, nos artigos 196 e 197, a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde.

A disseminação do novo coronavírus constitui ameaça séria, iminente e incontestável ao funcionamento de todas as políticas públicas que visam a proteger a vida, saúde e bem-estar da população. A gravidade da emergência causada pela pandemia da COVID-19 exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, sob o influxo de várias controvérsias constitucionais surgidas no contexto de emergência de saúde pública decorrente da pandemia de coronavírus, produziu diversos julgados a respeito da repartição constitucional de competências federativas a ser observada na matéria.

No julgamento da ADI 6.341 MC, o Plenário desta CORTE concedeu parcialmente medida cautelar para:

“ dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais” .

Já na ADPF 672 MC-REF, o pedido ali formulado foi julgado parcialmente procedente para:

“ assegurar a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos, RECONHENDO E ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; sem prejuízo da competência geral da União para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário” .

Neste aspecto de incertezas e necessidade de atenção a situações específicas de cada ente, seja na regulação da atividade econômica privada, seja na garantia da continuidade dos serviços públicos em geral, reconhece-se que **é missão constitucionalmente atribuída aos poderes executivos** da União, dos Estados e dos Municípios o exercício conjunto de tais competências, cabendo papel restrito ao Poder Judiciário no âmbito da fiscalização da legalidade de tais atos.

Na ADI 4.361, decidiu-se que:

“preservada a atribuição de cada esfera de governo, (...) o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais”.

Já na ADPF 672, decidiu-se que

“o Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios”.

Nessa linha de consideração, esta CORTE reconheceu a legitimidade dos demais Estes Federativos em adotar medidas sanitárias que entendam necessárias ao combate à pandemia em sua delimitação geográfica de forma concorrente.

A competência dos Estados e Municípios nessa matéria não desonera a União do múnus de atuar como ente central no planejamento e coordenação de ações integradas de saúde pública, em especial de segurança sanitária e epidemiológica no enfrentamento à pandemia da COVID-19, inclusive no tocante ao financiamento e apoio logístico aos órgãos regionais e locais de saúde pública.

No exercício de suas atribuições, ao Presidente da República está assegurado o juízo de conveniência e oportunidade, podendo, entre as hipóteses legais e moralmente admissíveis, escolher aquelas que entender como as melhores para o interesse público no âmbito da saúde, da assistência e da economia. E não ficam os Estados e Municípios liberados a adotar quaisquer medidas, independentemente da observância dos padrões

gerais normatizados pela União ou do encargo de fundamentar técnica e cientificamente a necessidade e adequação das mesmas.

Ora, em um contexto em que a própria União implementou medidas de restrição ao livre ingresso de estrangeiros no território nacional, visando sobretudo a conter a circulação de novas variantes do coronavírus; considerando o curso de uma campanha nacional de imunização, ainda em ritmo insatisfatório; e considerando a vigência de medidas sanitárias restritivas em várias Estados da Federação; tudo isso considerado, deve-se reconhecer que a realização de um evento desportivo internacional reclama cuidados adicionais por parte da União para efeito de conciliá-la com a efetividade de ações governamentais já em curso.

A experiência internacional fornece referências seguras para a modelagem das providências a serem implementadas pela União e Estados, a exemplo eventos esportivos internacionais a serem realizados em data próxima, como UEFA EUROCOPA 2021 e os Jogos Olímpicos de Tóquio.

Nesse sentido, a mencionada *Ferramenta de Avaliação de Risco de COVID-19 em Eventos de Massa – Eventos Desportivos*, subsídio formatado pela Organização Mundial de Saúde para prevenção e gestão de riscos decorrentes de grandes aglomerações em eventos desportivos.

A entidades CONMEBOL e CBF manifestaram publicamente a disposição em executar um protocolo de medidas sanitárias compatível com a atual realidade de emergência de saúde pública pela qual passa o país. A inobservância dessas cautelas, na linha do que é sustentado pelos Impetrantes e frisado pela Ministra Relatora, viola o direito coletivo da sociedade brasileira a políticas efetivas de saúde pública, além de expor as autoridades federais e locais, bem como as entidades promoventes, à responsabilização cível e penal cabível.

Diante do exposto, DIVIRJO da eminente Ministra Relatora para CONHECER do presente Mandado de Segurança, e, no mérito, CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA LIMINAR, assentando que a realização do evento COPA AMÉRICA 2021 no território nacional é possível desde que:

- (a) adotados protocolos de segurança sanitária adequados;
- (b) não haja situação impeditiva no Estado ou Município que receber os jogos da competição.

Na linha do voto proferido pelo Ministro RICARDO LEWANDOWSKI nos autos da ADPF 756-TPI – julgamento em curso nesta mesma sessão virtual extraordinária – deverá o Poder Executivo federal apresentar a essa CORTE um plano de ações compatível com esses condicionantes.

É o voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 10/06/21 18:00