

11/06/2021

PLENÁRIO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 849
DISTRITO FEDERAL

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES METALURGICOS
ADV.(A/S)	: CARLOS GONCALVES JUNIOR
ADV.(A/S)	: RAFAEL RODRIGO BRUNO
INTDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONFEDERACAO BRASILEIRA DE FUTEBOL
ADV.(A/S)	: FLAVIO ANDRADE DE CARVALHO BRITTO
ADV.(A/S)	: NATALIA DE CARVALHO MELLO BAHURY

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REQUERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. ALEGADA IMPOSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DA COPA AMÉRICA 2021 NO PAÍS EM SITUAÇÃO DE PANDEMIA DE COVID-19. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM: AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O OBJETO DA AÇÃO E AS FINALIDADES DA AUTORA. PRECEDENTES. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL: AUÊNCIA DE INDICAÇÃO DE ATO DO PODER PÚBLICO QUESTIONADO. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA.

1. Confederação sindical autora: impertinência temática entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os fins institucionais da entidade. Precedentes.

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

2. Ausência expressamente assumida pelo arguente de indicação de ato do Poder Público.

3. Faltantes os requisitos constantes do inc. III e parágrafo único do art. 3º, da Lei n. 9.882/99 tem-se por inepta a petição inicial.

4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida.

ADPF 849 / DF

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, **em não conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental**, nos termos do voto da Relatora. Os Ministros Ricardo Lewandowski e Alexandre de Moraes acompanharam a Relatora com ressalvas. Falaram: pela interessada União, a Dra. Izabel Vinchon Nogueira de Andrade, Secretária-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União; e, pela interessada Confederação Brasileira de Futebol - CBF, o Dr. Flávio Andrade de Carvalho Britto. Sessão Virtual Extraordinária de 10.6.2021 (00h00) a 10.6.2021 (23h59).

Brasília, 11 de junho de 2021.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora

11/06/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 849
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES METALURGICOS
ADV.(A/S)	: CARLOS GONCALVES JUNIOR
ADV.(A/S)	: RAFAEL RODRIGO BRUNO
INTDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONFEDERACAO BRASILEIRA DE FUTEBOL
ADV.(A/S)	: FLAVIO ANDRADE DE CARVALHO BRITTO
ADV.(A/S)	: NATALIA DE CARVALHO MELLO BAHURY

RELATÓRIO**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, com requerimento de medida cautelar, 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*

ADPF 849 / DF

debochou daqueles que não querem que a Copa América seja realizada em território nacional, confirmando que o evento ocorrerá” (fl. 7, e-doc. 1).

Defende o cabimento da presente arguição, pois “a ADPF pode ser manejada para declarar a interpretação das disposições constitucionais acerca do direito à saúde e do dever do Estado de proteção e implementação das medidas para assegurar esse direito” (fl. 7, e-doc. 1).

Afirma que, “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”, mas que, “considerando a decretação do estado de calamidade em decorrência da pandemia e da necessária adoção das medidas para contenção do alastramento do contágio e das mortes, tem que ser declarada a interpretação das normas constitucionais referentes à vida, à saúde e dignidade das pessoas de modo a reconhecer a impossibilidade de 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” (fl. 7, e-doc. 1 – grifos nossos).

Observa que, “no caso dos autos, o comportamento indevido do Presidente da República e da União Federal, na contramão das medidas adotadas pelo Ministério da Saúde, editadas com espreque em dados e recomendações da Organização Mundial da Saúde, tem dificultado a implementação de políticas públicas mais firmes e estruturadas para o combate da dispersão do coronavírus (COVID-19), devendo ser declarada a interpretação conforme a Constituição Federal para afastar a abertura do Brasil, neste momento de pandemia, como sede principal para recepção de competições esportivas internacionais como a Copa das Américas 2021” (fl. 8, e-doc. 1).

Argumenta “vulnerados o direito à saúde (art. 6º, caput, c/c o art. 196), que equivale a dever do Estado cuja concretização depende de ‘políticas sociais e

ADPF 849 / DF

econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos’, e o direito à vida (art. 5º, caput), o qual é tido como meio, e não como fim, na realização de um cálculo utilitarista” (fl. 8, e-doc. 1).

Pondera que “sempre que uma ação ou omissão supostamente voltada à concretização da saúde não atender aos parâmetros instituídos, configura-se uma violação direta ao texto constitucional. (...) 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. 9, e-doc. 1).

Assevera ser “inequívoca a existência de relevante interesse público no controle judicial. O ato de se pretender romper com as medidas de distanciamento social e ser a sede principal da Copa América 2021 em tempos de crise de saúde, expondo a vida de todos os brasileiros e dos trabalhadores a risco, contraria, viola, nega vigência aos dispositivos constitucionais antes e abaixo mencionados. Afinal, se há uma certeza no momento, é a de que o distanciamento social é o mecanismo mais eficiente para reduzir a dispersão do vírus” (fl. 10, e-doc. 1).

Alega que, “a despeito de não haver ato formal publicado em Diário Oficial, mas diante de ampla notícia nas mídias sociais e demais veículos de comunicação brasileiros e estrangeiros, é cediço que a realização da Copa América de 2021, exemplo prático dessa ADPF, em território nacional, está prestes a ocorrer, entre 13/06/2021 e 10/07/2021, consoante repercutido, inclusive, pela Agência Brasil, veículo de informação oficial do Governo Federal 9 , bem como pela própria Conmebol” (fl. 14, e-doc. 1).

Sustenta que “tamanha é a irresponsabilidade das entidades envolvidas que a Câmara dos Deputados pretende ouvir o Ministro da Saúde, Dr. Marcelo Queiroga, para prestar esclarecimentos a respeito da realização do evento e se posicionar sobre protocolos de segurança e medidas sanitárias, tendo em vista a rapidez com que se decidiu que o Brasil, com a infeliz marca de 463 MIL MORTES pela COVID-19, teria, supostamente, capacidade para sediar a Copa

ADPF 849 / DF

América de 2021, a despeito de não conseguir tomar a decisão de vacinar sua população com a mesma rapidez com que aceitou acatar pedido da entidade privada para recepção do evento” (fl. 14, e-doc. 1).

Anota que “abrigar o referido evento implicará receber 10 (dez) delegações estrangeiras, superando 650 (seiscentos e cinquenta) pessoas que diretamente participaram de competições nos mais diversos países do globo, cujo controle da pandemia do novo Coronavírus está em estágios totalmente diversos/antagônicos ao do Brasil” (fl. 15, e-doc. 1).

Defende estar configurada a legitimidade ativa ad causam ao argumento de que “a Arguente é Confederação Sindical regularmente reconhecida pelo Decreto Presidencial nº 96.469, de 4/08/88, com prazo de duração indeterminado, com base territorial e jurisdicional em todo território nacional. (...). O objeto da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é 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 – grifos nossos).

Afirma estar presente a pertinência temática para atuar na espécie, pois “sua razão de existência é justamente proteger os direitos das categorias representadas pelas suas entidades confederadas, o que está sob ameaça em razão da (im)possibilidade de o 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” (fl. 16, e-doc. 1).

2. Requer medida cautelar “para concessão de medida cautelar, a fim de suspender a realização da Copa América de 2021 no Brasil até julgamento definitivo do feito” (fl. 26, e-doc. 1).

ADPF 849 / DF

Pede, no mérito, *“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).

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada a cada um dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c inc. I do art. 87 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

11/06/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 849
DISTRITO FEDERAL**

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.

ADPF 849 / DF

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:

“Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 103, IX, CF. Controle concentrado. Entidade de classe de

ADPF 849 / DF

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

ADPF 849 / DF

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,

ADPF 849 / DF

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

ADPF 849 / DF

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

ADPF 849 / DF

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.

ADPF 849 / DF

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

ADPF 849 / DF

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

ADPF 849 / DF

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

ADPF 849 / DF

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

ADPF 849 / DF

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

ADPF 849 / DF

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 § 60. 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 nexos 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.**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 849
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA	
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL	DOS
	TRABALHADORES METALURGICOS	
ADV.(A/S)	: CARLOS GONCALVES JUNIOR	
ADV.(A/S)	: RAFAEL RODRIGO BRUNO	
INTDO.(A/S)	: UNIÃO	
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO	
INTDO.(A/S)	: CONFEDERACAO BRASILEIRA DE FUTEBOL	
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS	

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Extraí-se do artigo 2º da Lei nº 9.882/1999 poderem propor a arguição de descumprimento de preceito fundamental os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade.

A Constituição Federal prevê, no artigo 103, a legitimação de confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional para a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade.

Reiterados são os pronunciamentos do Tribunal no sentido de, quanto ao que previsto no inciso IX do referido artigo, exigir-se a pertinência temática. Em síntese, confederação sindical e entidade de classe de âmbito nacional não têm legitimação universal, devendo haver elo entre a matéria versada na inicial da ação e a representação.

Colhe-se da peça primeira que, após discorrer sobre a pandemia que assola o País, com número inusitado de mortes – 477.307 –, a Confederação pleiteia:

“a) o recebimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, para concessão de medida cautelar, a fim de suspender a realização da Copa América de 2021 no Brasil até julgamento definitivo do feito e ao final a interpretação do ato impugnado conforme a

ADPF 849 / DF

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;

b) a intimação da Presidência da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Procuradoria Geral da República e da Advocacia Geral da União, para manifestação;

c) a suspensão de todos os processos correlatos em território nacional;

d) caso se entenda aplicável determinação de perícia ou comissão de peritos para emissão de parecer sobre a questão ora ventilada, bem assim designação de audiências públicas; e

e) caso se entenda que a ADPF não se afigura o instrumento adequado para a pretensão veiculada que, ante o princípio da instrumentalidade das formas, e tal feito por esta (sic) Suprema Corte noutras oportunidades, seja a presente arguição convertida em outra ação que esse Egrégio Supremo Tribunal Federal entenda cabível.”

Vê-se que a requerente tem os olhos voltados para a saúde pública, gênero, e não para interesse da categoria – de trabalhadores metalúrgicos – que congrega. Admitir-se, a esta altura, a legitimidade é equipará-la a outros legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade, que atuam de forma ampla, a partir de visão universal, como ocorre, por exemplo, em relação ao Presidente da República, à Mesa do Senado Federal, à Mesa da Câmara dos Deputados e ao Procurador-Geral da República.

Concluo no sentido da ilegitimidade ativa da Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos.

Brasília – residência –, 9 de junho de 2021, às 9h52.

ADPF 849 / DF

11/06/2021**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 849
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA	
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS	
	TRABALHADORES METALURGICOS	
ADV.(A/S)	: CARLOS GONCALVES JUNIOR	
ADV.(A/S)	: RAFAEL RODRIGO BRUNO	
INTDO.(A/S)	: UNIÃO	
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO	
INTDO.(A/S)	: CONFEDERACAO BRASILEIRA DE FUTEBOL	
ADV.(A/S)	: FLAVIO ANDRADE DE CARVALHO BRITTO	
ADV.(A/S)	: NATALIA DE CARVALHO MELLO BAHURY	

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o relatório bem lançado pela e. Min. Cármem Lúcia.

A Requerente desta ação direta é a Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos, confederação sindical de âmbito nacional, que tem por finalidade institucional, segundo seu estatuto, “defender os interesses difusos, individuais e coletivos das Federações, dos Sindicatos Confederados e de toda a categoria profissional representada”.

Na esteira de pacífica jurisprudência deste Tribunal, as entidades listadas no art. 103, IX, da CRFB, embora legitimadas à propositura das ações de controle concentrado, devem demonstrar possuir pertinência temática entre o objeto da ação e a finalidade institucional constante do respectivo estatuto.

Na presente ADPF, o pedido é para que este Tribunal “suspenda a realização da Copa América de 2021 no Brasil até o julgamento do feito” e, no mérito, a interpretação conforme para que o Brasil não seja a sede principal de competições internacionais.

A Requerente alega possuir pertinência porque, em seu entender, “o

ADPF 849 / DF

objeto da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é 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” (eDOC 1, p. 16).

Sem embargo das razões apresentadas, o requisito da pertinência temática, tal como exigido pela jurisprudência desta Corte, é definido como sendo a correspondência direta e imediata entre a norma ou ato do poder público impugnado e a finalidade institucional da associação. No caso presente, porque o ato do poder público impugnado, “a realização da Copa América”, não diz respeito diretamente e imediatamente às categorias amparadas pela Confederação, mas a todos os brasileiros, não há como reconhecer a pertinência temática. Nesse sentido, confirmam-se:

“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFEDERAÇÃO SINDICAL. ILEGITIMIDADE ATIVA. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. 1. A Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos - CNTM não possui legitimidade ativa, haja vista a inexistência de pertinência temática entre os propósitos da confederação, voltada para a defesa dos interesses da categoria dos trabalhadores metalúrgicos, e o deferimento de benefício de ICMS por norma estadual. Precedentes. 2. Agravo a que se nega provimento.”

(ADI 4561 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 15/02/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 08-03-2019 PUBLIC 11-03-2019).

“EMENTA Agravo regimental na ação direta de inconstitucionalidade. Confederação sindical. Pertinência temática. Ausência. Ilegitimidade ativa. 1. A jurisprudência do STF é firme no sentido de se exigir, para a caracterização da

ADPF 849 / DF

legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais para as ações de controle concentrado, a existência de correlação 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 dizem respeito à concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS, e os objetivos institucionais perseguidos pela autora, que estão voltados, em suma, para entidades sindicais e trabalhadores inorganizados em sindicatos nas indústrias metalúrgicas, mecânicas e de material elétrico, eletrônico e de informática. Ademais, os interesses por ela abrangidos não são atingidos de maneira direta pelos dispositivos questionados. Precedentes da Corte no mesmo sentido. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(ADI 4722 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 02/12/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-030 DIVULG 14-02-2017 PUBLIC 15-02-2017).

Ante o exposto, reconhecendo inexistir pertinência temática e, portanto, legitimidade para a propositura da arguição de descumprimento de preceito fundamental, voto por indeferir a petição inicial.

É como voto.

11/06/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 849
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA	
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL	DOS
	TRABALHADORES METALURGICOS	
ADV.(A/S)	: CARLOS GONCALVES JUNIOR	
ADV.(A/S)	: RAFAEL RODRIGO BRUNO	
INTDO.(A/S)	: UNIÃO	
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO	
INTDO.(A/S)	: CONFEDERACAO BRASILEIRA DE FUTEBOL	
ADV.(A/S)	: FLAVIO ANDRADE DE CARVALHO BRITTO	
ADV.(A/S)	: NATALIA DE CARVALHO MELLO BAHURY	

VOTO**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos *“em face da (im)possibilidade de o 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”*.

Quanto ao cabimento do feito, a requerente aponta que *“a ADPF pode ser manejada para declarar a interpretação das disposições constitucionais acerca do direito à saúde e do dever do Estado de proteção e implementação das medidas para assegurar esse direito”*. Defende, ainda, a legitimidade ativa para o ajuizamento da demanda, por ser uma confederação sindical de âmbito nacional e por haver pertinência temática entre o objeto da arguição e a defesa dos direitos das categorias por ela representadas.

No mérito, alega, em síntese, ofensa aos **arts. 1º, inc. III, 5º, caput, 6º, 7º, inc. XXII, 23, inc. II, 24, inc. XII, e 196 da Constituição Federal**.

Argumenta que a realização da Copa América no Brasil, no contexto

ADPF 849 / DF

da pandemia de COVID-19, comprometeria o direito à saúde e à vida dos cidadãos. Nesse sentido, sustenta que *“a prioridade da atuação da Presidência da República e da União Federal diante da indiscutível emergência de saúde pública deve ser a garantia do direito à saúde, tanto a partir do fortalecimento do sistema de saúde como a partir de medidas públicas de prevenção e de contenção da escala de contágio da epidemia”*.

Ao fim, requer a suspensão liminar da realização da Copa América 2021 no Brasil e, no mérito, *“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”*.

A Ministra **Cármem Lúcia** (Relatora) apresentou voto pelo qual não conheceu da arguição, nos termos da seguinte ementa:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REQUERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. ALEGADA IMPOSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DA COPA AMÉRICA 2021 NO PAÍS EM SITUAÇÃO DE PANDEMIA DE COVID-19. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM: AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O OBJETO DA AÇÃO E AS FINALIDADES DA AUTORA. PRECEDENTES. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL: AUÊNCIA DE INDICAÇÃO DE ATO DO PODER PÚBLICO QUESTIONADO. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA. 1. Confederação sindical autora: impertinência temática entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os fins institucionais da entidade. Precedentes. O vínculo indireto não satisfaz o requisito da pertinência temática, pelo qual se legitimaria a autora à propositura da presente ação direta. Precedentes. 2. Ausência expressamente assumida de indicação de ato do Poder Público. 3. Ausente os requisitos constantes no inc. III e parágrafo único do art. 3º, da Lei n. 9.882/99, tem-se por inepta a petição inicial.

ADPF 849 / DF

4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida.

É o relato do necessário.

Não obstante a **sensibilidade do tema subjacente ao pedido trazido nesta ADPF**, que se relaciona com a premente necessidade de adoção de medidas que evitem o agravamento da crise sanitária decorrente da pandemia da COVID-19, **esta arguição não atende a requisitos fundamentais ao seu conhecimento.**

Conforme apontou a Ministra Relatora e indicou a Secretária-Geral de Contencioso da AGU Izabel Vinchon Nogueira de Andrade em sustentação oral, a autora carece de legitimidade para propor a presente ação de controle abstrato de constitucionalidade, em razão da **falta de pertinência temática entre as finalidades institucionais da demandante e o objeto da arguição.**

Com efeito, esta Corte tem sido firme na compreensão de que **as entidades de classe e as confederações sindicais somente poderão lançar mão das ações de controle concentrado quando tiverem em mira normas jurídicas ou atos do Poder Público que digam respeito aos interesses típicos da classe representada** (Cf. ADI nº 3.906 DF/AgR, Relator o Ministro Menezes Direito, DJe de 5/9/08).

A exigência da 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. Confirmam-se precedentes sobre o assunto:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFEDERAÇÃO SINDICAL. ILEGITIMIDADE ATIVA. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. 1. A Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos - CNTM não possui legitimidade ativa, haja vista a inexistência de pertinência temática entre os propósitos da confederação, voltada para a

ADPF 849 / DF

defesa dos interesses da categoria dos trabalhadores metalúrgicos, e o deferimento de benefício de ICMS por norma estadual. Precedentes. 2. Agravo a que se nega provimento. (ADI nº 4.561 AgR/BA, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, julgado em 15/02/2019, DJe de 11/03/2019).

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFEDERAÇÃO SINDICAL. ART. 103, IX, DA CARTA MAGNA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. PRECEDENTES. AGRAVO NÃO PROVIDO. I – Reconhecimento de ausência de legitimidade ativa, haja vista a inexistência de pertinência temática entre os objetivos precípuos da confederação sindical, relativos a defesa dos interesses da categoria de transportes, e a lei que trata sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. II – Agravo regimental a que se nega provimento. (ADI nº 6.109 AgR/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, julgado em 31/05/2019, DJe de 27/06/2019).

Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafo único do art. 1º da Lei nº 4.377/2001 do Estado do Sergipe. Norma que repercute tão somente na carreira dos oficiais policiais militares. Associação Nacional das Entidades Representativas de Praças Policiais e Bombeiros Militares (ANASPRA). Entidade representativa dos interesses dos praças policiais militares. Ilegitimidade ativa. Ausência de pertinência temática. Agravo a que se nega provimento. 1. A jurisprudência do STF é firme no sentido de se exigir, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais para as ações de controle concentrado, a existência de correlação entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da associação. 2. A categoria funcional

ADPF 849 / DF

dos policiais militares é subdividida em duas carreiras distintas, a dos oficiais policiais militares e a dos praças policiais militares, nos termos do art. 8º do Decreto-Lei nº 667/69, cujo ingresso ocorre por meio de concursos distintos, sendo também diversos os cursos de formação e as atribuições. Não há pertinência temática entre o objeto social da associação autora, que reúne as entidades de praças policiais militares dos estados e do Distrito Federal e atua na defesa dos interesses de tal categoria, e o conteúdo normativo do dispositivo legal questionado, que repercute tão somente na carreira dos oficiais policiais militares. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (ADI nº 4.441 AgR/SE, Tribunal Pleno, de **minha relatoria**, julgado em 01/08/2014, DJe de 07/10/2014)

Na espécie, a autora da ADPF é a Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos, que, nos termos do seu estatuto social, representa os interesses dos sindicatos e dos integrantes da categoria profissional dos trabalhadores das indústrias metalúrgicas, mecânicas e de material elétrico, eletrônico e informática. A impugnação, de outra banda, dirige-se à possibilidade de o Brasil sediar competições internacionais no contexto da pandemia de COVID-19, a exemplo da Copa América 2021.

Nesse passo, **não se verifica a conformidade entre os objetivos institucionais perseguidos pela confederação autora, que promove a defesa da categoria dos metalúrgicos, com o conteúdo do ato questionado, que diz respeito à realização de eventos esportivos internacionais no Brasil no período da pandemia.**

Portanto, **ausente a legitimidade ativa *ad causam*, impõe-se a negativa de seguimento do feito, conforme bem concluiu a eminente Ministra Relatora.**

Existe, ainda, outro fundamento pelo qual a arguição não comporta conhecimento, qual seja, a inépcia da petição inicial, pela **ausência de indicação adequada do ato do Poder Público questionado**, conforme reconheceu a eminente Relatora.

Com efeito, trata-se de exigência prevista no art. 3º, inc. II, da Lei nº

ADPF 849 / DF

9.882, de 3 de dezembro de 1999, segundo a qual a petição inicial deverá conter a indicação do ato questionado.

Na espécie, **a requerente não logrou apontar, de forma clara e delimitada, qual é o ato do Poder Público que pretende ver invalidado, limitando-se a manifestar descontentamento com as manifestações públicas do Presidente da República em apoio à realização do evento em questão**, conforme se depreende do seguinte trecho da petição inicial:

“No caso dos autos, o comportamento indevido do Presidente da República e da União Federal, na contramão das medidas adotadas pelo Ministério da Saúde, editadas com espreque em dados e recomendações da Organização Mundial da Saúde, tem dificultado a implementação de políticas públicas mais firmes e estruturadas para o combate da dispersão do coronavírus (COVID-19), devendo ser declarada a interpretação conforme a Constituição Federal para afastar a abertura do Brasil, neste momento de pandemia, como sede principal para recepção de competições esportivas internacionais como a Copa das Américas 2021”.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal firmou-se no sentido de não conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental quando não houver a indicação precisa do ato impugnado. Nessa toada, decidiu o Ministro **Ayres Britto**, na ADPF nº 55/DF (DJ de 30/8/2007):

“(...) passo a examinar os pressupostos de cabimento da presente argüição. Fazendo-o, deparo-me com um obstáculo ao seu conhecimento: a argüente não indicou, de forma precisa e delimitada, quais os atos que estariam sendo aqui questionados. Limitou-se a dizer “que os atos oficiais (...) que estão sendo impugnados nesta argüição são todos aqueles que, estribados ou não na Portaria nº 343, de 04 de maio de 2000, que regula os registros das entidades sindicais no âmbito daquele órgão, não se cingem à exclusiva verificação da observância do princípio constitucional da unicidade sindical (...)” (fls. 213).

ADPF 849 / DF

Mais: afirmou que o objeto da presente argüição seria todos os atos “diuturnamente praticados pela Autoridade e que enveredam pelo campo do registro das pessoas jurídicas, normatizados pela Lei nº. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e que dela mesma desbordam, para cair na esfera do puro arbítrio” (fls. 214).

4. Nesse fluxo de idéias, omitindo-se a argüente de indicar, de maneira precisa, os atos do Poder Público que estariam sendo impugnados nesta argüição, é de se reconhecer a inépcia da petição inicial (inciso II do art. 3º da Lei nº 9.882/99)”.

No mesmo sentido, os seguintes julgados: ADPF nº 552/AP, Rel. Min. **Roberto Barroso**, julgado em 7/8/2019, DJe de 12/8/2019; ADPF 555/PA, Rel. Min. **Celso de Mello**, julgado em 30/4/2020, DJe 5/5/2020; ADPF nº 549 MC-ED/PB, Rel. Min. **Celso de Mello**, julgado em 27/4/2020, DJe de 30/4/2020).

Do exposto, **acompanho a Relatora e não conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.**

É como voto.

11/06/2021**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 849
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA	
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL	DOS
	TRABALHADORES METALURGICOS	
ADV.(A/S)	: CARLOS GONCALVES JUNIOR	
ADV.(A/S)	: RAFAEL RODRIGO BRUNO	
INTDO.(A/S)	: UNIÃO	
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO	
INTDO.(A/S)	: CONFEDERACAO BRASILEIRA DE FUTEBOL	
ADV.(A/S)	: FLAVIO ANDRADE DE CARVALHO BRITTO	
ADV.(A/S)	: NATALIA DE CARVALHO MELLO BAHURY	

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Vogal): Acompanho a eminente Relatora quanto ao não conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, pela manifesta ausência de pertinência temática entre o objeto do pedido e os fins institucionais da entidade requerente, ressalvando, no entanto, meu entendimento, exposto na ADPF 756 TPI-sétima/DF, de minha relatoria, também em julgamento na presente sessão virtual extraordinária, no sentido de que a ADPF é instrumento viável e adequado para o exame da matéria.

É como voto.

11/06/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 849
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA		
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO	NACIONAL	DOS
	TRABALHADORES METALURGICOS		
ADV.(A/S)	: CARLOS GONCALVES JUNIOR		
ADV.(A/S)	: RAFAEL RODRIGO BRUNO		
INTDO.(A/S)	: UNIÃO		
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO		
INTDO.(A/S)	: CONFEDERACAO BRASILEIRA DE FUTEBOL		
ADV.(A/S)	: FLAVIO ANDRADE DE CARVALHO BRITTO		
ADV.(A/S)	: NATALIA DE CARVALHO MELLO BAHURY		

VOTO-VOGAL

A Senhora Ministra Rosa Weber: 1.Cuida-se de **arguição de descumprimento de preceito fundamental**, com pedido de medida cautelar, proposta pela **Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos – CNTM** - em face da *“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”*.

2. A entidade autora afirma a sua **legitimidade ativa *ad causam***, a **adequação** da via eleita e o caráter de **fundamentalidade** dos preceitos constitucionais invocados, bem como o atendimento dos requisitos da **subsidiariedade** e da **relevância** da controvérsia constitucional suscitada.

Alega a possibilidade de ajuizamento preventivo de arguição perante esta Corte, a fim de evitar lesão a preceito fundamental, e cita o precedente firmado pela ADPF 43 AgR.

Sustenta violação aos **artigos 1º, inciso III; 2º; 3º; 5º, caput e incisos I, II, XXXV, XXXVI, LIV, LV, LVI, LVII, LXI, LXI, LXV e LXVI; 6º; 7º,**

ADPF 849 / DF

inciso XXII; 14º; 15º; 16º; 23º, incisos I e II; 24º, inciso XII; 196 e 200 da Constituição da República. Isso, em razão dos *“graves riscos s à saúde pública que defluem das ações atuais do Presidente da República e da União Federal quanto à recepção no Brasil da Copa América 2021 e da possibilidade real de agravamento dos riscos do aumento de casos de contaminação e de casos de morte pela COVID-19”*.

A medida cautelar pleiteada, com o escopo de suspender a eficácia dos atos normativos atacados até o julgamento final da ação, tem por fundamentos a plausibilidade jurídica da tese esposada (*fumus boni juris*) e o perigo da demora na prestação jurisdicional (*periculum in mora*), haja vista *“a desconformidade da realização da Copa América de 2021 no Brasil com os princípios e garantias fundamentais presentes na Constituição Federal de 1988, além dos danos causados à classe tutelada pela Arguente e, no limite, ao restante da população”*.

No mérito, requerida a interpretação do ato questionado conforme a Constituição Federal de 1988 *“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”*.

3. Determinada, nos termos do art. 5º-B, § 1º, da Resolução n. 642/2019, em função da excepcional urgência e relevância da matéria em questão, a inclusão do feito em sessão virtual extraordinária do Plenário desta Corte.

4. Constato, assim como a eminente Relatora, a *ilegitimidade ativa ad causam* da Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos.

Consabido que a Lei nº 9.868/1999, disciplinadora do processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, reproduz, no seu art. 2º, IX, o art. 103, IX, da Constituição Federal, pelo qual assegurada (i) às confederações sindicais e (ii) às entidades de classe de âmbito nacional legitimidade ativa para impugnar, mediante ação direta, a constitucionalidade de dispositivos de lei ou de ato normativo.

Da análise dos autos, verifico que, apesar da abrangência nacional

ADPF 849 / DF

da entidade confederativa, o Estatuto que dormita nos autos estabelece, no art. 1º, que a **Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos – CNTM** – é constituída:

“(...) 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**, que compreende todos os empregados que prestam serviços nas dependências das empresas, contratadas por estas ou por terceiras, ou ainda os que direta ou indiretamente trabalhem nas indústrias de ferro (...) ou quaisquer similares das indústrias aqui referidas, ou ainda, os que, direta ou indiretamente ou contribuam para a conclusão da atividade fim de empresas abrangidas por esta Confederação e que, correspondem ao segmento econômico das **INDÚSTRIAS SIDERÚRGICAS, METALÚRGICAS MECÂNICAS E DE MATERIAL ELÉTRICO, ELETRÔNICO E DE INFORMÁTICA** vinculadas ao 19º Grupo do Plano Nacional da Indústria, de que falam os artigos 570 e 577 da C.L.T.”

Desse modo, a Confederação autora insere-se em uma **classe profissional e econômica específica**, referente à **metalurgia**.

Desatende, contudo, o requisito da **pertinência temática**, assentado pela jurisprudência desta Casa, que apenas reconhece a legitimidade ativa para o ajuizamento de ação de controle abstrato “*se existente nexo de afinidade entre os seus objetivos institucionais e o conteúdo material dos textos normativos impugnados*”¹.

1 ADI nº 4.190/RJ-MC-Ref, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 11/6/2010. No mesmo sentido: ADI nº 4.722, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 14/2/2017; e ADPF nº 385-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 25/10/2017.

ADPF 849 / DF

Consabido que, em contraposição à chamada **legitimação universal** ostentada, *v.g.*, pelo Presidente da República e pelo Procurador-Geral da República (art. 103, I e VI, da CF), qualifica-se a **legitimação ativa especial** das **confederações sindicais** e entidades de classe de âmbito nacional, consoante a jurisprudência iterativa e notória desta Corte, pela exigência de atendimento ao requisito da **pertinência temática** ou **representatividade adequada**.

In casu, como antecipei, inexistente o delineamento da vocação da entidade à impugnação da “*realização da Copa América*”, sobretudo considerando a natureza ampla e geral da defesa dos preceitos fundamentais invocados – o direito à saúde e o direito à vida – e da violação questionada, nos termos da petição inicial: “*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*”.

Registro, também, que a CNTM assim delimita o **objeto** da presente ação:

“O objeto da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é 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”.

Ora, em absoluto diz respeito, o evento esportivo em tela, a **interesse direto** e de caráter **corporativo** das categorias representadas pela autora, sendo certo que o liame mediato, indireto, não satisfaz o requisito da pertinência temática.

Em sendo assim, à falta de estreita relação entre o objeto do controle e **os interesses específicos da classe profissional que deve ser representada**, delimitadores dos seus objetivos institucionais, resulta carecedora da ação a confederação sindical autora, por ilegitimidade *ad causam*.

ADPF 849 / DF

Anoto que a ausência de legitimidade ativa para provocar a instauração do controle abstrato de constitucionalidade de atos normativos que não guardam relação de pertinência com a sua missão, enquanto entidade associativa de natureza sindical, já foi reiteradamente reconhecida pelo Plenário desta Corte. Confirmam-se os precedentes, o primeiro, inclusive, sob a minha relatoria:

“AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFEDERAÇÃO SINDICAL. ILEGITIMIDADE ATIVA. AUSÊNCIA DE ADEQUAÇÃO MATERIAL DO PROBLEMA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL VEICULADO ÀS FINALIDADES INSTITUCIONAIS DA ENTIDADE DE REPRESENTAÇÃO SINDICAL DE NÍVEL SUPERIOR. NÃO CONFIGURADA A PERTINÊNCIA TEMÁTICA. RAZÕES RECURSAIS INSUBSISTENTES. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO”. (ADI 5750 ED-AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 28/09/2020, Dje 06/10/2020)

“LEGITIMIDADE – PROCESSO OBJETIVO – CONFEDERAÇÃO – PERTINÊNCIA TEMÁTICA. As confederações não têm legitimidade universal, devendo haver pertinência temática, ou seja, elo entre o objeto social e o ato atacado”. (ADI 6043 AgR, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 06-05-2019)

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. ARTIGO 15, § 1º, PARTE FINAL, DA LEI FEDERAL 9.527/2007. ARTIGO 62-A, PARÁGRAFO ÚNICO, PARTE FINAL, DA LEI FEDERAL 8.112/1990. TRANSFORMAÇÃO DE QUINTOS/DÉCIMOS INCORPORADOS DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO EM VANTAGEM PESSOAL NOMINALMENTE IDENTIFICADA - VPNI, SUJEITA EXCLUSIVAMENTE À ATUALIZAÇÃO DECORRENTE DA REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO

ADPF 849 / DF

DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. AÇÃO PROPOSTA POR CONFEDERAÇÃO HETEROGÊNEA QUE NÃO REPRESENTA A TOTALIDADE DA CATEGORIA EM ÂMBITO NACIONAL. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O OBJETIVO INSTITUCIONAL DA REQUERENTE E O CONTEÚDO DAS NORMAS IMPUGNADAS. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. A Constituição de 1988 ampliou consideravelmente a legitimidade ativa para provocar o controle normativo abstrato, reforçando a jurisdição constitucional por meio da democratização das suas vias de acesso. 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 (ADI 1.873, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ de 19/9/2003). 2. A presente ação direta de inconstitucionalidade tem por objeto os artigos 15, § 1º, parte final, da Lei federal 9.527/1997, e 62-A, parágrafo único, parte final, da Lei federal 8.112/1990, com a redação dada pelo artigo 3º da Medida Provisória 2.225-45/2001, que transformaram os percentuais incorporados dos servidores do Poder Judiciário da União em vantagem pessoal nominalmente identificada - VPNI, com reajuste atrelado à revisão geral anual dos servidores públicos federais. 3. A Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB é entidade sindical que representa segmentos de várias categorias profissionais, uma vez que é composta por federações de servidores públicos federais, estaduais e municipais. No entanto, não foi comprovada a filiação de, pelo menos, três federações sindicais representativas dos servidores públicos pertencentes às

ADPF 849 / DF

carreiras do Poder Judiciário da União, destinatários das normas impugnadas. **4. A relação de pertinência temática há de ser imediata quanto ao conteúdo da norma impugnada, não bastando para a configuração de tal vínculo o interesse correlato ou decorrente. A Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB, ao se declarar vocacionada à defesa dos interesses dos servidores públicos civis de todos os Poderes e níveis federativos do país, não goza de habilitação para desencadear a jurisdição constitucional sobre questão restrita a determinado quadro funcional.** Precedentes: ADI 4.302-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 4/4/2018; ADI 4852 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe 15/06/2018; ADI 6.043, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 27/11/2018; ADI 5.651, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 24/10/2018; ADI 4.852-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 15/6/2018; ADI 4755, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 18/12/2014; ADI 4.915-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 8/8/2013. **5. Agravo não provido".** (ADI 4146 AgR, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 22/03/2019, destaquei)

"AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DA NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. CPSB. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE DA AUTORA. CARÁTER HÍBRIDO. INEXISTÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O OBJETIVO INSTITUCIONAL DA POSTULANTE E O CONTEÚDO DA NORMA IMPUGNADA. 1. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o reconhecimento da legitimidade ativa das confederações para incoar o controle concentrado de constitucionalidade demanda a comprovação de que a confederação é composta por, no mínimo, três federações da mesma categoria econômica ou profissional, bem como a pertinência temática entre os objetivos institucionais da postulante e o conteúdo da norma impugnada. 2. Agravo regimental a que se nega provimento". (ADI 4852 AgR, Relator

ADPF 849 / DF

Ministro EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, j. 07/05/2018, destaquei)

5. Ante o exposto, acompanhando a eminente Relatora, **não conheço** da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 849
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA	
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL	DOS
	TRABALHADORES METALURGICOS	
ADV.(A/S)	: CARLOS GONCALVES JUNIOR	
ADV.(A/S)	: RAFAEL RODRIGO BRUNO	
INTDO.(A/S)	: UNIÃO	
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO	
INTDO.(A/S)	: CONFEDERACAO BRASILEIRA DE FUTEBOL	
ADV.(A/S)	: FLAVIO ANDRADE DE CARVALHO BRITTO	
ADV.(A/S)	: NATALIA DE CARVALHO MELLO BAHURY	

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos, pela qual se insurge em face do “*comportamento indevido do Presidente da República e da União Federal*” em permitir a realização, no território nacional, do evento desportivo CONMEBOL COPA AMÉRICA 2021.

Indica inúmeros preceitos constitucionais como violados pela conduta do Poder Público federal, em especial o direito social à saúde (art. 6º, 7º, 196 e 200, todos da Constituição Federal), argumentando que o atual cenário de pandemia do novo coronavírus (COVID-19), com a vigência de medidas sanitárias em todo o país, seria incompatível com a realização do evento em questão, que deve mobilizar delegações de 10 países de todo o continente, com circulação de atletas, comissão técnica e demais membros das comitivas, ou mesmo de torcedores, admitida a realização de jogos abertos ao público.

Requeru a concessão de medida cautelar, para “*suspender a realização da Copa América de 2021 no Brasil até julgamento definitivo do feito e, ao final, a interpretação do ato impugnado conforme a Constituição Federal de 1988, mormente para que o Brasil não seja a sede principal de competições*”

ADPF 849 / DF

internacionais, (...) enquanto perdurar a necessidade de isolamento social, o estado de pandemia e de calamidade pública em razão da COVID-19”.

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 a ilegitimidade ativa da entidade Requerente, além de inépcia da petição inicial, em razão de não ter sido demonstrada a presença de ato do Poder Público suscetível de controle em via concentrada.

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

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REQUERIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR. ALEGADA IMPOSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DA COPA AMÉRICA 2021 NO PAÍS EM SITUAÇÃO DE PANDEMIA DE COVID-19. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM: AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O OBJETO DA AÇÃO E AS FINALIDADES DA AUTORA. PRECEDENTES. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL: AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE ATO DO PODER PÚBLICO QUESTIONADO. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA.

1. Confederação sindical autora: impertinência temática entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os fins institucionais da entidade. Precedentes. O vínculo indireto não satisfaz o requisito da pertinência temática, pelo qual se legitimaria a autora à propositura da presente ação direta. Precedentes.

2. Ausência expressamente assumida pelo arguente de indicação de ato do Poder Público.

3. Faltantes os requisitos constantes do inc. III e parágrafo único do art. 3º, da Lei n. 9.882/99 tem-se por inepta a petição inicial.

4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental

ADPF 849 / DF

não conhecida.

É o relato do essencial.

Em que pese a relevância da matéria de fundo, ACOMPANHO a eminente Ministra Relatora no tocante ao não conhecimento da ação.

De fato, a Requerente carece de legitimidade ativa para acionar a Jurisdição da Corte em sede concentrada em matéria como a tratada na presente ADPF, que, à parte não estar delimitado ato do Poder Público, trata da realização de evento esportivo quando ainda em curso a pandemia do coronavírus (Covid-19), com todos os problemas de saúde pública daí decorrentes.

A Constituição de 1988, alterando uma tradição em nosso direito constitucional, que a reservava somente ao Procurador-Geral da República, ampliou a legitimidade para propositura da ação direta de inconstitucionalidade, transformando-a em legitimação concorrente. Para alguns dos legitimados do art. 103 da Constituição Federal, porém, esta CORTE exige a presença da chamada pertinência temática, definida como o requisito objetivo da relação de pertinência entre a defesa do interesse específico do legitimado e o objeto da própria ação.

É o que sucede com as confederações sindicais e entidades de classe, que, embora constem do art. 103, IX, da CF, não são legitimadas universais para a propositura das ações do controle concentrado de constitucionalidade, incumbindo-lhes a demonstração da pertinência temática entre seus objetivos estatutários e o objeto normativo eventualmente impugnado (nesse sentido: ADI 4.722 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 15/2/2017; ADI 4400, Rel. P/ acórdão Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 3/10/2013; e ADI 4190 MC-Ref, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 11/6/2010).

Assim, não obstante a Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos se declare vocacionada, entre outras finalidades, a defender os interesses de seus associados, em âmbito nacional, tal representatividade não a habilita a instaurar a jurisdição constitucional concentrada para se opor contra medidas de saúde pública que estariam

ADPF 849 / DF

sendo negligenciadas pelo Poder Público, sem relação direta com interesses típicos da classe profissional representada.

Fosse isso possível, estar-se-ia a outorgar à Requerente uma representatividade transcendente aos interesses de seus filiados, bastante para legitimá-la a intermediar, junto a esta CORTE, uma miríade de interesses difusos, com mitigação do âmbito corporativo em que se insere a requerente, o que certamente não condiz com a mensagem normativa do art. 103, IX, da CF, na interpretação que lhe é conferida por este SUPREMO TRIBUNAL.

Ante o exposto, ACOMPANHO a Ministra Relatora para negar seguimento à ADPF.

É o voto.

11/06/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 849
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA	
REQTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DOS	
	TRABALHADORES METALURGICOS	
ADV.(A/S)	: CARLOS GONCALVES JUNIOR	
ADV.(A/S)	: RAFAEL RODRIGO BRUNO	
INTDO.(A/S)	: UNIÃO	
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO	
INTDO.(A/S)	: CONFEDERACAO BRASILEIRA DE FUTEBOL	
ADV.(A/S)	: FLAVIO ANDRADE DE CARVALHO BRITTO	
ADV.(A/S)	: NATALIA DE CARVALHO MELLO BAHURY	

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: A Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos formalizou esta arguição de descumprimento de preceito fundamental buscando ver declarada a impossibilidade de o “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 inobservados os arts. 1º, III; 5º, *caput*; 6º; 7º, XXII; 23, II; 24, XII; e 196 da Constituição Federal.

Adoto, no mais, o bem lançado relatório da ministra Cármen Lúcia.

Acompanho a eminente Relatora para não conhecer desta arguição de descumprimento fundamental.

Não há legitimidade ativa da autora para o pedido formulado. Carece-lhe pertinência temática, uma vez que a entidade foi criada com o

ADPF 849 / DF

objetivo precípua de defender interesses ligados aos trabalhadores na área de metalurgia em âmbito nacional. Não se pode nem se deve daí extrair que sua legitimidade ativa seja universal para todo tema, mormente para o caso em debate, qual seja, a realização da Copa América.

No controle concentrado de constitucionalidade, a lei já prevê entes legitimados em caráter universal.

Assim tem sido aplicada a jurisprudência do Supremo, no sentido de faltar legitimidade ativa em ações que fujam ao escopo precípua de sua criação e razão de ser (ADPF 254 AgR, Plenário, Relator o ministro Luiz Fux, *DJe* de 30 de junho de 2017; ADI 5.023 AgR, Plenário, Relatora a ministra Rosa Weber, *DJe* de 6 de novembro de 2014; ADI 4.722, Plenário, Relator o ministro Dias Toffoli, *DJe* de 14 de fevereiro de 2017; ADI 5.589 ED, Plenário, Relator o ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 24 de abril de 2018; ADPF 480 AgR, Plenário, Relator o ministro Edson Fachin, *DJe* de 24 de abril de 2018; e ADI 1.194 MC, Plenário, Relator o ministro Maurício Corrêa, *DJ* de 29 de março de 1996).

Ainda, reconheço que a inicial deixa de descrever adequadamente o ato específico a ser objeto de exame nesta ADPF, o qual de alguma forma tenha violado ou descumprido preceito fundamental. Entrevistas genéricas ou manifestações em redes sociais não são suficientes para configurar tal descumprimento, que deve ter grandeza constitucional apta a caracterizar violação à Constituição Federal.

No mais, observo inexistir qualquer necessidade para o provimento pleiteado à adoção de medidas preventivas para realização dos jogos, porque a própria Advocacia-Geral da União trouxe, nos autos da ADPF 756 (em que também se formulou semelhante pedido), esclarecimentos da Secretaria-Geral da Presidência da República no sentido de que os protocolos de segurança e prevenção relativos à covid-19 já estão sendo

ADPF 849 / DF

observados.

Com efeito, todos os jogadores e equipes técnicas que entrarão em território brasileiro deverão apresentar teste RT-PCR com resultado negativo. Várias seleções, além da equipe da confederação e árbitros, virão aos jogos vacinadas. Nesse sentido, extrai-se das informações prestadas na ADPF 756:

Conforme Ofício SG/mj Nº 311/2021, a Conmebol informa à Confederação Brasileira de Futebol – CBF os protocolos de saúde utilizados desde 2020, que ensejaram uma efetividade de 99%. O documento diz que as seleções da Bolívia, Chile, Equador, Paraguai e Uruguai foram vacinadas. Afirma que os 130 funcionários da Confederação e os 85 árbitros que viajarão para o Brasil também foram vacinados. Ademais, ressalta que todas as pessoas que estão envolvidas na organização, que não sejam brasileiros, estarão vacinados e contarão com exame e PCR Negativos para ingressar no território brasileiro, bem como serão submetidos a exames de PCR a cada 72 horas.

Somando-se a essas ações, outras medidas foram adotadas, consoante consta do seguinte trecho:

27. Conforme informações das entidades privadas organizadoras (Ofício n. 1898.2021 da CBF e Ofício SG/mj n. 311/2021 da CONMEBOL), os jogos deverão ocorrer nas cidades de sede: Brasília-DF, Goiânia-GO, Cuiabá-MT e Rio de Janeiro-RJ, cabendo ao poder público (A) Ações nos aeroportos para (i) facilitar e agilizar processos de imigração das equipes, (ii) criar fluxos dedicados para as delegações e público (Arbitragem, lendas e *staf* CONMEBOL), (iii) fornecer credenciais aeroportuárias; (iv) vagas de estacionamento no terminal de passageiros; e (v) Segurança em Aeroportos; e (B) Ações de coordenação de operação de segurança pública, nos estádios, hotéis e campos de treinamento.

ADPF 849 / DF

28. Ainda conforme informações da CBF e CONMEBOL, as pessoas envolvidas no evento estarão seguindo um rígido protocolo de saúde definido pela CONMEBOL, para seus funcionários e contratados, para árbitros e para as delegações esportivas que, por país, serão compostas por um máximo de 65 pessoas, dos quais 28 serão jogadores de futebol profissional e o resto delegados (corpo técnico, dirigentes, etc.).

29. Cumpre dizer que, até o momento, as seleções que já se encontram imunizadas com a vacina CORONAVAC são: Bolívia, Chile, Equador, Paraguai e Uruguai, sendo que as seleções não vacinadas já têm data para a inoculação de vacina.

30. No sentido de dar cumprimento aos cuidados e às orientações de saúde, os organizadores se comprometem a respeitar o protocolo usado desde 2020, com uma eficácia de 99% (noventa e nove por cento), nos mesmos moldes de outros campeonatos de futebol no Brasil, além das seguintes medidas: (i) os 130 funcionários da Confederação Sul-Americana de Futebol viajarão para o Brasil vacinados com a vacina CORONAVAC; (ii) Em relação aos árbitros, ao todo 85, viajarão para o Brasil todos vacinados; (iv) Todas as pessoas que estarão envolvidas na organização, exceto brasileiros, serão vacinadas e terão PCR NEGATIVA para admissão ao Brasil, com testes de PCR realizados a cada 72 (setenta e duas) horas, comprometendo-se a permanecer em estrita bolha sanitária.

Ainda, o Ministério da Saúde já aprovou protocolo com medidas preventivas e de vigilância apresentado pela Confederação Sul-Americana de Futebol (Conmebol) neste sentido:

O Brasil realizará a Copa América entre 13 de junho e 10 de julho com segurança sanitária. O Ministério da Saúde aprovou, nesta segunda-feira (7/6), o protocolo com as medidas preventivas e de vigilância apresentado pela Confederação Sul-Americana de Futebol (Conmebol). Estádios não receberão torcedores, jogadores e delegação serão testados a cada 48 horas e ficarão isolados em hotéis, podendo sair apenas para treinos e

ADPF 849 / DF

partidas.

Os detalhes do plano de ação para evitar contágio da Covid-19 foram anunciados à noite, em entrevista coletiva, pelo ministro da Saúde, Marcelo Queiroga,¹ e dirigentes médicos da Conmebol e da Confederação Brasileira de Futebol (CBF), estes de forma remota.

“Será um ambiente sanitário controlado e monitorados pelas autoridades sanitárias dos estados e municípios onde acontecerão essas competições”, garantiu o ministro. “Estaremos vigilantes em relação ao transcurso da competição e relação às condições sanitárias do evento, como um todo”, completou Queiroga. A competição será composta por 28 jogos. Serão 10 seleções, com 65 membros, cada, incluindo atletas e delegação. Além disso, está prevista a participação de aproximadamente 450 pessoas trabalhando à disposição da Conmebol. As partidas serão sediadas em Cuiabá (MT), Brasília (DF), Goiânia (GO) e Rio de Janeiro (RJ).

Também haverá um esquema rigoroso para vigilância e isolamento no transporte, nas viagens, nas hospedagens, nos treinos e nas partidas. Os jogadores e os membros das delegações ficarão em quartos separados. Os trabalhadores que estiverem em contato com as comitivas também serão monitorados e submetidos a testes de detecção de Covid-19.

À medida que as seleções forem eliminadas, estas retornarão a seus países de origem, de modo a reduzir o volume das comitivas nas cidades-sede. Antes da saída do país, também passarão por testagem. As entidades de futebol no Brasil e na América do Sul apresentaram ao Ministério da Saúde os protocolos de outras competições, que já aconteceram ou estão em andamento, como todos os estaduais, todas as divisões do Campeonato Brasileiro, Taça Libertadores da América, Sul-Americana e Eliminatórias da Copa do Mundo de 2022.

1 A entrevista integral do Ministro da Saúde, realizada em 7 de junho de 2021, está acessível no endereço eletrônico: <https://www.youtube.com/watch?v=FhCOt3C1vq4>.

ADPF 849 / DF

(e-DOC 372 na ADPF 756)

Cumpre salientar que o torneio denominado Copa América 2021 será realizado sem a presença de torcedores nos estádios, a exemplo do que já vem ocorrendo no Brasil, em razão de diversos campeonatos, tais como a Copa do Brasil e os campeonatos brasileiros das séries A, B, C e D, a envolverem 124 times de futebol em todos os Estados e no Distrito Federal.

No caso em exame, as dez seleções participantes são as mesmas que nos visitam para os jogos das eliminatórias da Copa do Mundo Qatar 2022: Brasil, Argentina, Equador, Uruguai, Colômbia, Paraguai, Chile, Bolívia, Venezuela e Peru.

Tendo em vista o prosseguimento de todos esses campeonatos sem que se abra mão das medidas de combate à transmissão do novo coronavírus, já estão sendo adotados protocolos de segurança, dentre os quais destaco a proibição de torcidas nas arenas futebolísticas.

Quanto ao argumento fundado no caráter internacional da competição, observo que esse também não se mostra minimamente plausível. Como se disse, jogos internacionais aqui já se realizam, e continuarão a se realizar, com as mesmas seleções participantes da Copa América 2021, em virtude das eliminatórias para a Copa do Mundo Qatar 2022.

Note-se, aliás, que o Pan-Americano de Ginástica Artística, encerrado no último dia 6, ocorreu normalmente, realizado na Arena Carioca 1, no Rio de Janeiro, com participantes de dezessete localidades (Colômbia, Equador, Panamá, Peru, Uruguai, Argentina, Estados Unidos, Chile, Costa Rica, Guatemala, Trinidad e Tobago, México, República Dominicana, Porto Rico, Ilhas Cayman e Venezuela), sem qualquer intercorrência grave ou notícia de contágio, justamente em razão da eficácia das medidas sanitárias adotadas administrativamente

ADPF 849 / DF

pelo Poder Público.

A propósito, observo como incogitável a proibição do ingresso de esportistas no território nacional sem que essa medida abranja outros viajantes, por motivos quaisquer. Se estrangeiros estão autorizados a entrar no Brasil, não se há de impedi-los por conta da Copa América 2022.

Ante o exposto, acompanho a eminente Relatora para não conhecer desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, em razão da ilegitimidade ativa e da inépcia da inicial. Eventualmente superados tais óbices, entendo não haver descumprimento de preceito fundamental.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 849

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DOS TRABALHADORES METALURGICOS

ADV.(A/S) : CARLOS GONCALVES JUNIOR (173287/MG, 149994/RJ, 183311/SP)

ADV.(A/S) : RAFAEL RODRIGO BRUNO (39244/DF, 71892/PR, 221737/SP)

INTDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : CONFEDERACAO BRASILEIRA DE FUTEBOL

ADV.(A/S) : FLAVIO ANDRADE DE CARVALHO BRITTO (58606/DF, 051304/RJ, 159347/SP)

ADV.(A/S) : NATALIA DE CARVALHO MELLO BAHURY (232423/RJ)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, não conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto da Relatora. Os Ministros Ricardo Lewandowski e Alexandre de Moraes acompanharam a Relatora com ressalvas. Falaram: pela interessada União, a Dra. Izabel Vinchon Nogueira de Andrade, Secretária-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União; e, pela interessada Confederação Brasileira de Futebol - CBF, o Dr. Flávio Andrade de Carvalho Britto. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 10.6.2021 (00h00) a 10.6.2021 (23h59).

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário