



## **A Lei Geral da Copa e seus desdobramentos jurídicos perante o Supremo Tribunal Federal: a questão da liberdade de expressão do pensamento<sup>1</sup>**

Bárbara Bressan Belan<sup>2</sup>

Carlo José Napolitano<sup>3</sup>

### **RESUMO**

O presente artigo é decorrente de pesquisa<sup>4</sup> em andamento e visa analisar as questões jurídicas relacionadas à lei 12.663, de 05 de junho de 2012, que disciplinou medidas relativas à Copa das Confederações de 2013, à Copa do Mundo de 2014 e à Jornada Mundial da Juventude, realizada no Rio de Janeiro em 2013 e que ficou conhecida como a Lei Geral da Copa. Por conta das divergências em torno da elaboração e da validade da lei foram propostas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI em relação a pontos específicos da lei junto ao Supremo Tribunal Federal. Esse artigo vai analisar apenas uma das ADI, exatamente a que questionou a inconstitucionalidade da lei com base no princípio de que a mesma feriria o artigo 5º da Constituição vigente no país, que garante a todos os brasileiros, e estrangeiros que residem no Brasil à liberdade de expressão do pensamento.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Liberdade de expressão; Copa das Confederações; Copa do Mundo; Manifestações.

### **Principais aspectos jurídicos da Lei Geral da Copa**

A lei 12.663/12 (BRASIL, 2012b) está estruturada em 10 capítulos, com os seguintes títulos: capítulo I, disposições preliminares; capítulo II, da proteção e exploração de direitos comerciais, capítulo subdividido em quatro seções que tratam da proteção especial aos direitos de propriedade industrial, das áreas de restrição comercial e vias de acesso, da

---

<sup>1</sup> Artigo elaborado para apresentação em Grupo de Trabalho da V Conferência Sul-Americana e X Conferência Brasileira de Mídia Cidadã, que vai acontecer na Unesp campus de Bauru.

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, UNESP/Bauru/SP, e-mail: ba\_92\_b@hotmail.com.

<sup>3</sup> Professor de Departamento de Ciências Humanas e do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, UNESP/Bauru/SP, e-mail: carlonapolitano@faac.unesp.br.

<sup>4</sup> Trata-se da pesquisa “Liberdade de expressão nos eventos esportivos: representações da mídia impressa” desenvolvida pela segunda autora, no Programa de Pós-Graduação em Comunicação, da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da UNESP, Campus de Bauru/SP, com orientação do primeiro autor.



captação de imagens ou sons, radiodifusão, do acesso aos locais oficiais de competição e, por fim, das sanções civis; capítulo III regulamenta a concessão de vistos de entrada e permissões de trabalho; capítulo IV da responsabilidade civil; capítulo V da venda de ingressos; capítulo VI trata das condições de acesso e permanência nos locais de competição; capítulo VII das companhias sociais nas competições; capítulo VIII das disposições penais; capítulo IX das disposições permanentes; e capítulo X das disposições finais.

No capítulo I, a lei trata especificamente de algumas definições conceituais relacionadas aos eventos que regulamenta. Algumas dessas definições merecem destaque, como as definições de partida e de ingresso, conceituadas respectivamente como “jogo de futebol realizado como parte das Competições” e “documento ou produtos emitidos pela FIFA que possibilitam o ingresso em um Evento, inclusive pacotes de hospitalidade e similares”. O que chama a atenção neste capítulo é que usualmente as leis não servem para definir conceitos. A definição dos conceitos é tarefa dos teóricos do direito e não dos legisladores, no entanto, essa prática tem sido comum na elaboração de leis em nosso país.

No capítulo II, por sua vez, diversas disposições da lei geraram controvérsias jurídicas ou pelo menos foram objeto de polêmicas e comentários nos meios de comunicação. Destacaremos um ponto controvertido em cada uma das seções desse capítulo.

Na seção I a grande controvérsia foi a possibilidade atribuída pela lei de tratamento especial para o registro das marcas no Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI e a isenção de pagamento desses serviços. É sabido que qualquer pessoa física ou jurídica que deseja fazer um registro de marca no INPI encontra enormes dificuldades com os trâmites burocráticos para a efetivação desses registros, alguns casos demorando anos para a concessão. O tratamento especial fere o princípio da igualdade previsto no artigo 5º da Constituição Federal - CF, ademais isentar a FIFA dos pagamentos das taxas referentes aos procedimentos de registros, também afronta o princípio da igualdade tributária, conforme artigo 150, II, da CF.

A seção II estabelece áreas de restrições comerciais próximas aos locais dos eventos e a previsão de exclusividade da FIFA da divulgação, publicidade, realização de propagandas e vendas relacionadas aos eventos futebolísticos, delimitando um perímetro de 2 (dois) quilômetros dos locais de eventos. Estas regras implicariam na proibição de organização de eventos além daqueles organizados pela própria FIFA e da venda e publicidade de produtos não licenciados pela FIFA no perímetro indicado.

---

Em relação à seção III há a regulamentação da titularidade exclusiva da FIFA para a captação de imagens e sons dos eventos, sendo a FIFA obrigada a disponibilizar flagrantes de imagens, limitando-se a 3% (três por cento) do tempo das partidas. Regra similar já era prevista na legislação brasileira.

A seção VI estabelece a obrigação de indenização à FIFA em caso de desrespeito às regras indicadas nas seções anteriores, em especial, aquelas relacionadas às práticas de publicidade, propaganda e venda de produtos no perímetro estabelecido pela lei.

O capítulo III que trata da concessão de vistos e permissões de trabalho estabelece prioridade na tramitação e isenção de taxas para estes fins, fato que também configura uma afronta ao princípio da igualdade e da igualdade tributária, referidos acima.

Uma das principais controvérsias jurídicas da Lei Geral da Copa está no capítulo IV que, dentre outras disposições, atribui responsabilidade à União pelos danos causados à FIFA, quer por ação ou omissão. Esse dispositivo foi questionado junto ao Supremo Tribunal Federal - STF, pela Procuradoria-Geral da República, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4.976, que não será apresentado nesse artigo por não estar relacionado ao tema da liberdade de expressão. Apesar do questionamento o dispositivo foi considerado constitucional e foi mantido pelo Supremo Tribunal Federal.

No capítulo V há a regulamentação da venda dos ingressos. A grande questão jurídica desse capítulo reside na possibilidade da própria FIFA definir os critérios para cancelamento, devolução e reembolso dos ingressos. Esse dispositivo outorgou à FIFA poderes regulamentares em matéria de consumo, contrariando o texto constitucional. Ademais, determinar que a FIFA é a responsável pela definição dos critérios de reembolso dos ingressos, afronta também disposições do Código de Defesa do Consumidor.

Outra questão controversa e que chegou até o STF está prevista no capítulo VI que dispõe sobre as condições de acesso e permanência nos locais de competição, em especial, as condições, que em tese, limitavam o exercício da liberdade de expressão. Essas controvérsias jurídicas serão apresentadas abaixo, quando da análise da ADI n. 5136, proposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB.

O capítulo VII dispõe sobre as campanhas sociais nas competições, estabelecendo que o poder público poderia tomar providências visando à celebração de convênios com a FIFA para, durante os eventos, divulgar algumas campanhas sociais. Uma das campanhas divulgadas no evento de 2014 foi o projeto “Andar de Novo”, do cientista brasileiro Miguel Nicolelis divulgado na abertura do torneio de futebol.



---

Em relação ao capítulo VIII que trata das disposições penais chama atenção a inovação jurídica de criminalizar o marketing de emboscada.

O capítulo IX foi talvez o que mais gerou polêmica, tanto que foi também objeto da ADI 4.976 junto ao STF. Este capítulo disciplinou a concessão de prêmios e auxílios para os jogadores campeões mundiais em 1958, 1962 e 1970. Assim como os outros pontos questionados na ADI 4.976, a medida também foi considerada constitucional e mantida pelo Supremo Tribunal Federal.

O capítulo das disposições finais (capítulo X) também teve repercussões jurídicas, em especial, as previsões dos artigos 52 e 53 que tratavam respectivamente da possibilidade de conciliação das controvérsias envolvendo a União e a FIFA e da isenção de custas judiciais dos processos judiciais eventualmente ajuizados pela FIFA. O artigo 53 também foi questionado na ADI 4976 e foi considerado constitucional.

### **Tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional e a sanção presidencial.**

O Projeto de Lei n. 2.330, de 2011 (BRASIL, 2011), que visava regulamentar as medidas relativas à Copa das Confederações FIFA de 2013 e à Copa do Mundo FIFA de 2014, foi apresentado à Câmara dos Deputados, no dia 19 de setembro de 2011, por meio da mensagem n. 389, da Presidenta da República Dilma Rousseff. O projeto estava acompanhado de uma exposição de motivos assinada pelos Ministros do Esporte, Relações Exteriores, Trabalho e Emprego, Justiça, Fazenda, Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Comunicações, Cultura, Planejamento e pelo Advogado-Geral da União.

Devido à importância do tema e da urgência para a sua aprovação, considerando a iminência da realização dos eventos, foi criada no dia 3 de outubro de 2011, na Câmara dos Deputados, uma Comissão Especial para o exame de admissibilidade e mérito da proposta.

Como relator da referida comissão, no dia 11 de outubro, foi indicado o Deputado Vicente Cândido, do Partido dos Trabalhadores - PT, partido governista. A ele ficou atribuída a responsabilidade de relatar o andamento das ações e decisões da Comissão Especial.

A partir da análise do parecer do relator (BRASIL, 2012), aprovado pela comissão no dia 28 de fevereiro de 2012, é possível perceber que a Comissão deu mais importância a alguns temas do que a outros. De início nota-se que a discussão sobre o marketing exclusivo de marcas oficiais da FIFA tomou grande parte do tempo dos deputados.

---

Outro capítulo bastante discutido pelos deputados foi a regra que trata da responsabilidade civil da União em relação a danos relacionados à realização das competições.

Ainda segundo o relator, a Comissão Especial trabalhou de maneira participativa e flexível. Dessa forma, com o intuito de recolher contribuições para o aperfeiçoamento da proposta foram realizadas audiências públicas na Câmara dos Deputados e seminários regionais em quatro cidades-sede, de diferentes regiões. Além disso, os membros da própria comissão especial enviaram sugestões ao relator, as quais ele fez questão de afirmar que foram cuidadosamente analisadas e aproveitadas na medida do possível.

A partir da análise das proposições, das sugestões enviadas pelos parlamentares e das formulações apresentadas nas audiências públicas e seminários realizados, o relator propôs um substitutivo, de forma a alterar e acrescentar algumas questões já descritas no projeto enviado pelo executivo.

Do projeto inicial o Deputado Vicente Cândido destacou apenas duas questões importantes que deveriam ser analisadas quanto ao seu impacto nas finanças públicas. A primeira foi a isenção de pagamentos ao INPI e em relação à concessão dos vistos. No entanto, essas benesses foram mantidas, conforme já visto.

Ainda na questão dos vistos, a Comissão alterou a redação inicial do projeto substituindo-se a expressão “serão concedidos” por “deverão ser concedidos”. Essa substituição teve a intenção de evitar futuras demandas sobre a obrigação do Brasil de conceder vistos de entrada, sem qualquer critério de seleção, durante o período da Copa das Confederações e da Copa do Mundo.

Outra questão bastante discutida foi a que trata da criação de zonas de exclusividade de locais para comércio e exposição de marcas e produtos indicados pela FIFA, no perímetro estabelecido, pois essa regra poderia ofender o princípio da livre iniciativa previsto na constituição federal no art. 170. Dessa forma foi proposto fixar uma ressalva no dispositivo de modo a garantir o direito daqueles que estiverem previamente estabelecidos no interior da zona de exclusividade de livremente funcionarem durante os eventos relacionados à Copa do Mundo, o que de fato foi feito.

Para o relator os demais dispositivos do projeto não continham vícios materiais, sendo, todos constitucionais. Ele ainda frisa que “o evento ‘Copa do Mundo’ possui especificidades que o distinguem de outros eventos desportivos realizados no país, o que por si só possibilita



o afastamento de normas constantes da legislação pátria, como o Estatuto do Torcedor, por serem incompatíveis com o evento”. (BRASIL, 2012, p. 9)

Da análise da tramitação do projeto verifica-se ainda que ao projeto inicial foram apensados o PL n. 1.273/2011, de autoria do Deputado Cleber Verde (PRB) e o PL n. 7722/2011, de autoria do Deputado Felipe Bournier (PSD), que dispunham sobre período de férias escolares no ano de 2014 e sobre a definição de feriados nos dias em que haveriam jogos da Seleção Brasileira.

Finalizados os trabalhos da referida comissão com a aprovação do relatório do Dep. Vicente Candido, no dia 7 de março o Projeto de Lei foi encaminhado ao plenário, juntamente com um requerimento de urgência assinado pelas lideranças dos seguintes partidos PT, PMDB, PSB, PTB, PCdoB, PSD, PR, PTdoB, PRP, PHS, PTC, PSL, PRTB, PP, PDT, PV, PPS, além da liderança da minoria na Câmara dos Deputados.

O requerimento de urgência foi aprovado e nos dias 21 e 28 de março foi realizada uma discussão em turno único no plenário. Houve três requerimentos para a retirada da pauta de votação do projeto em questão, por inconstitucionalidade. Após discussão, votou-se pela continuação do projeto. No mesmo dia 28 foi realizada a votação em turno único para aprovação do substitutivo. Após a votação em separado de algumas emendas de plenário, subemendas e do Capítulo IV – Da Responsabilidade Civil – foi aprovada a redação final do substitutivo assinada pelo Deputado Vicente Candido. No dia 30 de março de 2012 o texto foi encaminhado para o Senado Federal.

No dia 2 de abril de 2012, projeto de lei foi protocolado no Senado Federal (BRASIL, 2012c) – identificado como Projeto de Lei da Câmara - PLC n. 10, de 2012. No mesmo dia foi aprovado o requerimento da Senadora Ana Amélia, do Partido Progressista – PP – partido da base governista, propondo a realização de audiência pública. Não só o requerimento foi aprovado, como no dia seguinte a própria senadora Ana Amélia foi escolhida como relatora da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, que ficou responsável por discutir o projeto de lei no Senado Federal.

A Comissão realizou duas audiências públicas para discutir o projeto. A primeira foi realizada no dia 10 de abril de 2012 com a presença do Ministro de Estado do Esporte, Sr. Aldo Rebelo, atendendo aos requerimentos de autoria da senadora Ana Amélia, e do Senador Cássio Cunha Lima (PSDB). A segunda audiência pública foi realizada no dia 2 de maio de 2012 com presença dos seguintes convidados: José Antonio Baeta de Melo Cançado, Procurador de Justiça de Minas Gerais e Presidente da Comissão Nacional de Prevenção e



Combate à Violência nos Estádios e do General de Divisão Rubem Peixoto Alexandre, Secretário Adjunto da Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Durante os trabalhos da Comissão Educação, Cultura e Esporte, sete emendas foram apresentadas. Sendo duas de autoria do Senador Paulo Bauer (PSDB), duas de autoria do Senador Cristovam Buarque (PDT), e três de autoria do Senador Cyro Miranda (PSDB).

Da mesma forma que na Câmara dos Deputados, no Senado foi feito um requerimento, de autoria do Senador Eduardo Braga (PMDB), da base governista, de urgência para a tramitação do projeto, o qual foi aprovado.

Na apresentação do projeto de lei no plenário do Senado, a relatora Ana Amélia se mostrou pouco otimista em relação às alterações propostas. Ela frisou que o dilema mais fundamental foi a escolha entre proibir a bebida alcoólica nos estádios brasileiros, apresentada nas emendas dos Senadores Paulo Bauer e Cristovão Buarque, ou respeitar um contrato internacional que tem forte implicação não só no campo esportivo, mas também no campo econômico e jurídico. Segundo ela, ao garantir a realização da Copa no Brasil, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu compromissos com a FIFA em carta datada de 15 de junho de 2007. Esse contrato previa desde a isenção total de impostos para a FIFA até a venda de bebidas alcoólicas dentro dos estádios. Para a senadora o que se viu novamente foi a limitação da liberdade do legislativo pelo executivo. Portanto, apesar dos inúmeros pedidos para que a matéria fosse alterada e das várias discussões acerca do tema, foi necessário manter a redação dada pela Câmara dos Deputados na questão das bebidas.

A maioria das alterações feitas no Senado Federal foram emendas de redação, com exceção do acréscimo de que todas as medidas relativas para a Copa das Confederações de 2013 e Copa do Mundo de 2014 também seriam aplicadas para a Jornada Mundial da Juventude de 2013, realizada na cidade do Rio de Janeiro, sendo o projeto aprovado no dia 9 de maio de 2012 e encaminhado para apreciação presidencial.

É importante ressaltar que apenas o Partido Socialismo e Liberdade, PSOL, representado pelo Senador Randolfe Rodrigues, registrou voto contrário ao texto final da Lei Geral da Copa no plenário do Senado Federal.

No dia 05 de junho de 2012 o projeto de lei foi sancionado pela presidência da república, transformando o projeto na lei 12.663/12. Observe-se que a presidência através da mensagem n. 243, de mesma data, vetou alguns dispositivos do projeto de lei, dentre eles a que reservava dez por cento dos ingressos dos jogos do Brasil para a categoria mais barata de



ingresso, pois de acordo com as razões do veto seria viável definir previamente quais partidas estariam sujeitas a essa condição, pois não seria possível prever o chaveamento após a realização da fase de grupos.

Verifica-se com o que foi exposto que a tramitação do projeto de lei deu-se a toque de caixa, tendo sido aprovado em menos de 10 meses, o que não é usual no processo de elaboração de leis no Brasil. Verifica-se ainda uma força tarefa da bancada governista na tramitação do projeto, seja pela criação da comissão especial seja pelos pedidos de urgência.

### **Liberdade de expressão**

A Constituição Federal Brasileira vigente, de 1988, é baseada no antropocentrismo, ou seja, coloca a pessoa humana no centro do direito. E o direito a comunicação é um desses direitos amparados em várias premissas, que segundo Bitelli “se sustentam numa base maior da Constituição Federal de 1988, que está retratada de forma explícita no art. 1º, III, um dos princípios fundamentais da República do Brasil, que é o da dignidade da pessoa humana”.

E é a partir do princípio da dignidade da pessoa humana que a liberdade de expressão do pensamento se mantém. Ela é garantida a todo brasileiro e estrangeiro residente no país. Diferente do que muitas pessoas pensam, a liberdade de expressão não se restringe a liberdade de informação. A liberdade de expressão do pensamento se caracteriza por garantir a livre exteriorização do pensamento de uma pessoa sobre qualquer assunto.

De acordo com Napolitano (2013)

Na liberdade de expressão está contida a liberdade de opinião, reconhecida como a liberdade de expressão primária, que consiste na prerrogativa da pessoa de adotar a postura intelectual que quiser e, se for da sua vontade, exteriorizar essa opinião por qualquer meio, através dos meios de comunicação, das artes, das ciências, das religiões, das pesquisas científicas, compreendendo também a liberdade de informação em geral e, especificamente, a liberdade de informação jornalística. O direito à liberdade de expressão garante até mesmo a liberdade do indivíduo, se desejar, de não expressar a sua opinião. (NAPOLITANO, 2013, p. 181)

Observa-se também que a liberdade de expressão não está restrita ao âmbito jornalístico. Para tanto o texto constitucional faz referência à liberdade de expressão do pensamento no artigo 5º nos incisos IV e IX. Esse artigo trata especificamente dos direitos e deveres fundamentais individuais e coletivos.



---

E é nesse âmbito da liberdade de opinião que está contida a liberdade de manifestação do pensamento. Essa liberdade de exteriorização está assegurada tanto no inciso IV do artigo 5º: é livre a manifestação do pensamento, vedado o anonimato, quanto no artigo 220, que trata especificamente da Comunicação Social: a manifestação de pensamento, sob qualquer forma, processo ou veiculação, não sofrerá qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição, vedada qualquer forma de censura de natureza política, ideológica e artística. E o direito vai ainda mais longe nesse âmbito do direito de manifestação do pensamento e assegura a manifestação coletiva quando trata da liberdade de reunião. Segundo Silva (2010, p. 263)

A liberdade de reunião está prevista no art. 5º, XVI, da Constituição, nos termos seguintes: “Todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”.

Segundo Silva incluem-se no conceito de reunião as passeatas e manifestações em qualquer ambiente público. A reunião deve exprimir a vontade coletiva, seja de confraternização, festa, homenagem, ou mesmo reivindicações e protestos, e em ambientes públicos, seja nas ruas, escolas, rodovias, ou até mesmo estádios. E é importante observar que essa liberdade está plenamente assegurada. Não é mencionada nem mesmo a permissão da intervenção por meio de autoridades para a manutenção da ordem. Cabe apenas um aviso prévio à autoridade que terá o dever de garantir a realização da reunião.

Porém é necessário fazer uma ressalva. A liberdade de expressão não significa a ausência de restrições ao seu exercício. Ela encontra limites no próprio texto constitucional. Assim, conforme aponta Bitelli (2004, p. 191)

Como alerta José Afonso da Silva, “se a liberdade, em qualquer de suas formas, é um valor essencial à dignidade e ao desenvolvimento da pessoa humana, não é porém, um valor absoluto e ilimitado. Isso é pacífico. A Constituição mesma indica regras de restrição às liberdades, e muitas vezes autoriza o legislador ordinário a produzir normas restritivas. (...) Além disso, o poder de polícia é, sem dúvida, um sistema importante de limitação de direitos individuais, mas só tem cabimento na extensão requerida pelo bem-estar social. Fora daí é arbitrio”.

Isso significa que a liberdade pode ser restrita a medida que a própria Constituição impõe alguns limites. Um exemplo simples de ser compreendido é a proibição de uma pessoa se manifestar destruindo um bem público ou privado. Durante atos e manifestações é comum



observar atitudes que podem ser consideradas vandalismo, como a invasão de prédios comerciais e a pichação de muros e até veículos. Nesse caso, os manifestantes estão exercendo a sua liberdade em detrimento do direito de propriedade dos donos desses objetos e locais atingidos.

Portanto o que se pode extrair até agora é que a liberdade é um direito fundamental do homem, e que dentro desse direito está inserida a liberdade de expressão do pensamento e a consequente liberdade de opinião. É válido lembrar que a liberdade de opinião já indica uma liberdade de exteriorização do pensamento, já que uma ideia apenas pensada e não exteriorizada não pode ser regulamentada pelo direito. Além disso, é importante ressaltar que a liberdade de exteriorização do pensamento pode ser feita de forma coletiva, e em ambientes públicos.

Observe-se, no entanto, que qualquer lei que imponha restrições a essas liberdades não previamente definidas pela Constituição Federal Brasileira vigente deve ser considerada inconstitucional.

Portanto o controle de constitucionalidade das leis é de fundamental importância para a manutenção da ordem e o respeito a nossa Carta Maior. Segundo Moraes esse controle pode ser feito de duas formas: o preventivo e o repressivo. O primeiro já acontece em fase inicial, por parte dos próprios legisladores e pelo poder executivo, antes de aprovar a lei. Já o repressivo acontece depois da aprovação e exclui a lei do sistema. O órgão responsável por expurgar leis já sancionadas do sistema jurídico é o Supremo Tribunal Federal. Conforme Napolitano:

A constituição de 1988, ao tratar da estrutura e organização do poder judiciário, atribui ao STF a competência de ser o guardião da Constituição. O constituinte, por isso, reforçou o papel do STF, transformando-o em um órgão judicial cuja missão principal é ser responsável pela manutenção da integridade constitucional. Para tanto, o constituinte municiou o Supremo de instrumentos para verificação da compatibilidade das leis ao ordenamento jurídico constitucional. (NAPOLITANO, 2009, p. 34)

E para que as dúvidas cheguem até o Supremo e ele possa julgá-las procedentes ou não, estão previstas na lei ações específicas para a verificação dessa compatibilidade, sendo uma delas Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). Essas ações visam o reconhecimento, por parte do STF, da incompatibilidade de uma lei ou ato normativo federal ou estadual em relação à Constituição. E pode ser ajuizada apenas pelos legitimados na lei: o presidente da República; o Procurador Geral da República; os Governadores dos Estados e o Governador do



Distrito Federal; as mesas (órgãos administrativos) da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Câmara Legislativa do Distrito Federal; a Mesa de Assembleia Legislativa; Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Entidades de Classe de Âmbito Nacional e Confederações Sindicais.

A partir do embasamento teórico explicitado e da importância da manutenção da liberdade de expressão em um Estado democrático, o presente trabalho analisa a Ação Direta de Inconstitucionalidade que questionou um artigo da lei 12.663/2012 que hipoteticamente feria esse direito fundamental do homem.

### **Metodologia para a análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade**

A análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade teve por base o acórdão<sup>5</sup>, o relatório e o voto do Ministro relator do processo na ação. Acórdão é um ato processual que exprime a decisão do plenário do Corte. A regra regimental é que o relator do processo faça o acórdão, contudo, se por acaso o relator for vencido na decisão, fica designado para elaborar o acórdão o primeiro Ministro que proferiu voto divergente ao do relator e que prevaleceu na decisão final, mas este não foi o caso da ADI analisada.

Utilizou-se este recorte, pois, ao decidir as ações, apresentando relatório e voto, os Ministros relatores foram acompanhados pela maioria dos colegas da Corte e por isso é possível considerar que o STF decidiu em conformidade com os argumentos dos Ministros relatores.

Considerou-se ainda na análise do julgamento: quem foi o proponente da ação, qual o pedido feito na ação - a argumentação de confronto entre a lei questionada e o texto constitucional -, a época em que foi questionada a constitucionalidade da lei, quando a ação foi julgada e a efetiva decisão proferida pelo Supremo.

### **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5136**

---

<sup>5</sup> Acórdão é uma derivação do verbo acordar, no significado de concordar. Como as decisões dos tribunais são colegiadas, os julgadores acordam, concordam, entram em acordo com uma determinada decisão, vindo daí a origem da palavra.

A ADI 5136 foi ajuizada pelo PSDB, em 09 de junho de 2014, e sustentava que a Lei Geral da Copa, no artigo 23, “teria criado limitação à liberdade de expressão ‘para além daquelas reconhecidas pela Constituição e por tratados internacionais’”, bem como não poderia a referida lei “impor restrições à liberdade de expressão, além das já constitucionalmente previstas”. (BRASIL, 2014b, p. 5)

O STF, em 01 de julho de 2014, por maioria de votos, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Joaquim Barbosa e nos termos do voto do relator Ministro Gilmar Mendes, julgou improcedente a ação, declarando a lei constitucional, nos seguintes termos:

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. §1º do art. 28 da Lei n. 12.663/2012 (“Lei Geral da Copa”). Violação da liberdade de expressão. Inexistência. Aplicação do princípio da proporcionalidade. Juízo de ponderação do legislador para limitar manifestações que tenderiam a gerar maiores conflitos e atentar contra a segurança dos participantes de evento de grande porte. Medida cautelar indeferida. Ação julgada improcedente. (BRASIL, 2014b, p. 1)

Na fundamentação do voto o Ministro Gilmar Mendes argumentou que “é notória (...) a importância que a liberdade de expressão representa para o regime democrático”, acrescenta, contudo, que “não é verdade ... que o constituinte concebeu a liberdade de expressão como direito absoluto, insuscetível de restrição”, havendo situações de colisão “com outros direitos e valores também constitucionalmente protegidos”, sendo que “tais tensões dialéticas precisam ser ponderadas a partir da aplicação do princípio da proporcionalidade”. (BRASIL, 2014b, p. 5).

Aduz ainda o Ministro relator que este princípio pode ser aplicado “quando verificada restrição a determinado direito fundamental ou um conflito entre distintos princípios constitucionais de modo a exigir que se estabeleça o peso relativo de cada um dos direitos”, bem como para que o princípio seja aplicado é necessário observar se “o ato impugnado afigura-se adequado (...) para produzir o resultado desejado”, se não é possível substituir “por outro meio menos gravoso e igualmente eficaz” e, por fim, se há uma relação de proporcionalidade, estabelecendo-se “uma relação ponderada entre o grau de restrição de um princípio e o grau de realização do princípio contraposto”. (BRASIL, 2014b, p. 5-6).

O Ministro Gilmar Mendes reconheceu que os requisitos apontados acima e que possibilitam a restrição de direitos estão presentes no artigo impugnado da Lei Geral da Copa, ocorrendo uma “limitação específica aos torcedores que comparecerão aos estádios”, eventos



que congregam “pessoas de diversas nacionalidades e que (...) precisa contar com regras específicas que ajudem a prevenir confrontos em potencial” (BRASIL, 2014b, p. 6).

Nos debates do plenário, o Ministro Gilmar Mendes ponderou ainda que a ação nitidamente criou “um fato político”, tendo em vista que os partidos políticos, como é o caso do proponente da ADI (PSDB), tiveram a possibilidade de discutirem “a questão no âmbito do Congresso Nacional” (BRASIL, 2014b, p. 8). Nestes termos, o plenário acompanhou o voto do relator declarando a constitucionalidade da Lei Geral da Copa.

## **Conclusão**

A partir de um estudo detalhado acerca da tramitação da Lei Geral da Copa, considera-se que ela foi chancelada pelos três Poderes da República - pela Presidência que encaminhou o projeto e o sancionou, pelo Congresso Nacional que o aprovou e pelo Supremo Tribunal Federal que declarou a lei constitucional -, sendo, portanto, uma lei que contou com o apoio e a chancela de todos os Poderes da República.

No entanto, também se verifica que o governo e sua base aliada agiram como um rolo compressor no Congresso Nacional para a aprovação do projeto de lei, já que conforme foi exposto a tramitação do projeto de lei deu-se a toque de caixa, tendo sido aprovado em menos de dez meses, o que não é usual no processo de elaboração de leis no Brasil.

Sobre a liberdade de expressão frisa-se que ela é um direito fundamental humano e de extrema importância para a manutenção da democracia no Estado. Porém, a liberdade de expressão não significa a ausência de restrições ao seu exercício. Conforme foi discutido acima, ela encontra limites no próprio texto constitucional. Em alguns casos a própria Constituição autoriza o legislador a produzir normas que restrinjam esse direito. Pode-se dizer que esse foi o caso do artigo 23 da Lei Geral da Copa. Ao apontar que a lei criava “regras específicas que ajudem a prevenir confrontos em potencial” (BRASIL, 2014b, p. 6), o relator, ministro Gilmar Mendes coloca o artigo dentro da constitucionalidade.

Por fim, considera-se que a Lei Geral da Copa cumpriu seus objetivos, com a realização satisfatória dos três eventos a que se referia, não se tendo notícias de grandes consequências jurídicas relevantes relacionadas à organização dos mesmos.

## **Referências**



BITELLI, M. A. S.. **Direito da comunicação e comunicação social**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

BRASIL. **Projeto de lei n. 2.330, de 19 de setembro de 2011**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=520245>>. Acesso em: várias datas, 2011.

NAPOLITANO, C. J.. **A Constituição de 1988: controle de constitucionalidade das leis e judicialização da política**. In As múltiplas faces da constituição cidadã, Jefferson O. Goulart. 1ª edição. São Paulo: Cultura Acadêmica editora, 2009.

NAPOLITANO, C. J.. **Regulação Jurídica Constitucional da Liberdade de Expressão e a sua Concretização pelo Supremo Tribunal Federal: análise do caso Siegfried Ellwanger**. In: BRITTES, J (org.). Saber militante: teoria e crítica nas políticas de comunicação do Brasil. São Paulo: Intercom, 2013.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Deputado Vicente Candido, de 02 de fevereiro de 2012**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=349917AC9C23DC46477F22231DC41F9C.proposicoesWeb2?codteor=961889&filename=Tramitacao-PL+2330/2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=349917AC9C23DC46477F22231DC41F9C.proposicoesWeb2?codteor=961889&filename=Tramitacao-PL+2330/2011)>. Acesso em: várias datas, 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.663, de 05 de junho de 2012**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: várias datas, 2012b.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei da Câmara n. 10, de 2012, de 02 de abril de 2012**. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=104814](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=104814)>. Acesso em: várias datas, 2012c.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 5136, de 01 de julho de 2014**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em: várias datas, 2014b.