



Sete Lagoas, 02 de dezembro de 2024.

PARECER JURÍDICO

Matéria: Projeto de Lei nº 543/2024

Autoria: Chefe do Poder Executivo, Exmo. Prefeito Duílio de Castro Faria.

1. RELATÓRIO

Encontra-se nesta Procuradoria, para análise e parecer, a proposição epígrafe de iniciativa do Exmo. Prefeito Municipal, Duílio de Castro .

Por meio da mencionada propositura, visa o signatário criar *“o serviço público de loteria e autoriza o Poder Executivo do Município de Sete Lagoas/MG a estabelecer regramentos para exploração direta ou indireta dos serviços públicos de loteria e dá outras providências”*.

Em síntese, esse é o Projeto de Lei.

2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, importante destacar que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não incursiona em discussões de ordem técnica, bem como questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é exclusiva dos setores competentes.

A Procuradoria Jurídica da Câmara de Sete Lagoas, exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões

CÂMARA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS
ESTADO DE MINAS GERAIS



fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e aconselhamentos.

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

Diante desses esclarecimentos, passemos a opinar sobre a matéria apresentada.

3. ANÁLISE DO PROJETO

Trata-se de relatório para análise de constitucionalidade, legalidade e juridicidade do Projeto de Lei nº 543/2024 com o objetivo já descrito em "relatório".

4. COMPETÊNCIA

A Constituição Federal de 1988 contemplou a existência de entes federativos em três diferentes níveis – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – dotando-os de autonomia e atribuindo a cada um, campos de atuação estatal determinados. Essa discriminação o repartição de competências, no entanto, pode ser apresentada de duas naturezas: legislativa ou material.

Constituem competências legislativas privativas da União as matérias arroladas no artigo 22 da Constituição Federal. A competência concorrente aquela concedida à União, aos Estados e ao Distrito Federal relativamente às matérias enumeradas no artigo 24 e competências remanescentes, sendo deferidas aos Estados consoante o parágrafo único do artigo 25 do mesmo diploma legal.

Pois bem,

CÂMARA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS
ESTADO DE MINAS GERAIS



A Constituição Federal estabelece em seu artigo 22 que “*compete privativamente à União legislar sobre: (...)XX- Sistema de consórcios e sorteios*”.

Bom ressaltar o disposto no Decreto-lei nº 204/1967 que dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências, estabelece:

“Art.1º: A exploração de loteria, como derrogação excepcional das normas do Direito Penal, constitui serviço público exclusivo da União não suscetível de concessão e só será permitida nos termos do presente Decreto-Lei.

(...)

Art. 32. Mantida a situação atual, na forma do disposto no presente Decreto-Lei, não mais será permitida a criação de loterias estaduais.

§1º- As loterias estaduais atualmente existentes não poderão aumentar as suas emissões ficando limitadas às quantidades de bilhetes e séries em vigor na data da publicação deste Decreto-Lei.”

Ab initio, verifica-se que existe amplo debate doutrinário e jurisprudencial sobre o tema “loterias municipais”, especialmente após a apreciação do tema das “loterias estaduais” pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião dos julgamentos das ADPF’s 492 e 493/DF.

Isto porque, até o julgamento das citadas ADPF’s, de fato, Estados e Municípios não podiam explorar esses serviços. Entretanto, nesse julgamento, o STF decidiu que a exploração de loterias ostenta natureza jurídica de serviço público, sendo que os artigos 1º e 32, §1º acima mencionados do Decreto Lei **não foram recepcionados pela atual Constituição**. Vejamos a ementa:

Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental. Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Artigos 1º, caput, e 32, caput, e §1º do Decreto-Lei 204/1967. Exploração de loterias por Estados-membros. Legislação estadual. 3. Competência legislativa da União e competência material dos Estados. Distinção. 4. Exploração por outros entes federados. Possibilidade. 5 Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecidas e julgadas procedentes. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente. (STF – ADPF:493 DF



00125588-57.2017.1.00.0000, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 30/09/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/12/2020).

Isto é, entendeu o STF que a Constituição não atribuiu à União a exclusividade sobre o serviço de loterias, tampouco proíbe expressamente o funcionamento de loterias estaduais ou municipais.

O Relator, Ministro Gilmar Mendes detalhou:

"A questão ora apresentada não surgiu com o advento da Constituição Federal de 1988, uma vez que, já sob a égide da antiga Constituição de 1946, vigente quando da edição do Decreto-Lei nº 204/67, o texto constitucional também não atribuía exclusivamente à União o exercício das atividades lotéricas ou a exploração de concursos de prognósticos ou sorteios (art. 5º). Tampouco a Emenda Constitucional de 1969 previu a competência privativa da União sobre a matéria. Reservavam-se aos Estados todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes eram vedados pela Constituição.

*(...) Assim, considerando tal contexto constitucional, o questionamento que se faz pertinente, tanto em relação à ordem constitucional anterior quanto à ordem constitucional atual, é se houve violação à **competência material** dos Estados ao se restringir o serviço público de loterias à titularidade da União. Essa resposta, a meu ver, **parece ser positiva**".* (Grifo nosso).

Assim, a competência privativa da União para legislar exclusivamente sobre sistemas de consórcios e sorteios prevista no art. 22, XX, CF, inclusive loterias, não obsta a competência material, administrativa, para exploração dessas atividades pelos entes municipais, nem a competência para regulamentar a exploração. Portanto, a competência legislativa acerca de determinado assunto não se confunde com a competência material, executiva, de exploração de serviço correlato, ou seja, não podendo conferir interpretação estendida para também gerar competência material exclusiva da União, que não consta do rol taxativo previsto no art. 21 da Constituição.

A questão doutrinária relevante nesta análise, é a que distingue a competência legislativa para regulamentar as atividades de loteria **da competência administrativa, que está vinculada à execução de um serviço público**. Ressalta-se, pois, que a Constituição



Federal, em seu artigo 175, atribuiu ao Poder Público, de todos os entes da federação, a prestação dos serviços públicos.

Decidiu o Supremo Tribunal Federal, em decorrência disso, que não se pode inferir do texto constitucional a possibilidade de a União, mediante legislação infraconstitucional, excluir outros entes federados da exploração de atividade autorizada pela própria Constituição, como estabelecia o art. 1º e 32, caput e §1º do Decreto-Lei 204/1967.

Antes que se diga sobre a Súmula Vinculante nº 02 – STF, o Ministro Gilmar Mendes, no próprio julgamento da ADPF 493 DF, afirmou que NÃO há a sua aplicabilidade ao caso em comento, já que a Súmula trata-se de competência legislativa e não de competência administrativa.

Em sendo assim, a natureza jurídica da exploração de loterias é, portanto, de serviço público e dessa forma a competência da União para legislar exclusivamente sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive loterias, não obsta a competência material para a exploração dessas atividades pelos entes estaduais ou municipais.

Ainda, em julgamento do ADPF 493 DF, o Ministro Relator também entendeu:

"Assim, a declaração de não recepção do art. 1º do Decreto-Lei 204/1967 pela Constituição de 1988 não gera consequências maiores além da simples extensão do regime jurídico das loterias estaduais hoje existentes aos Estados que tiveram a possibilidade de exploração deste serviço público fulminada pela proibição legislativa ora impugnada.

Dessa forma, em resumo, a mim me parece acertado inferir que as legislações estaduais (ou municipais) que instituem loterias em seus territórios tão somente veiculam competência material que lhes foi franqueada pela Constituição.

*Tais normas estaduais, sejam leis ou decretos, apenas ofenderiam a Constituição Federal caso instituíssem disciplina ou modalidade de loteria não prevista pela própria União para si mesma, haja vista que, nesta hipótese, a legislação estadual afastar-se-ia de seu caráter materializador do serviço público de que o Estado (ou município, ou Distrito Federal) é titular, isto sim incompatível com o art. 22, XX, da CF/88. **É lícito concluir, portanto, que a competência da União para legislar exclusivamente sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive loterias, não obsta a competência material para a exploração dessas atividades pelos entes estaduais ou municipais.**"* (Grifo nosso).



Por se tratar de um serviço público, **a iniciativa é do Poder Executivo**. Ao Prefeito cabe exercer tarefas específicas de atividade de administrador, tendente a atuação concreta, devendo planejar, organizar e dirigir a gestão de coisa pública.

Também, nos termos da decisão proferida pelo STF, não resta dúvidas que a iniciativa é do Poder Executivo. Neste sentido, ensina o jurista Ives Gandra Martins da Silva Martins, *in verbis*:

"(...) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional". (MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo I. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387).

Na jurisprudência é pacífico também o entendimento de que a iniciativa legislativa de matérias atinentes a serviços públicos é a do CHEFE DO EXECUTIVO, vejamos:

REEXAME NECESSÁRIO – SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DE LEI MUNICIPAL Nº 2174/2009 – MUNICÍPIO DE COLIDER – MT – INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA – SERVIÇOS PÚBLICOS – MATÉRIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO AO ART. 61, § 1º, II, ALÍNEA “B”, DA CF E ART. 10 DA CE – PRINCÍPIO DA SIMETRIA – REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – SENTENÇA RATIFICADA. Segundo o princípio da simetria, as regras do processo legislativo federal se aplicam ao processo legislativo estadual e municipal, de tal forma que a Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal sejam simétricas à Constituição Federal. Logo, se o Legislativo apresenta projeto de lei cuja iniciativa cabia ao Chefe

CÂMARA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS
ESTADO DE MINAS GERAIS



do Poder Executivo Municipal, ou seja, ao Prefeito, está patente o vício de iniciativa, que consubstancia inconstitucionalidade formal subjetiva. (ReeNec 45751/2012, DESA. MARIA APARECIDA RIBEIRO, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, Julgado em 19/03/2013, publicado no DJE 12/04/2013).

Quanto ao Projeto de Lei em comento, vislumbro que dispõe apenas de meras disposições adaptativas da prestação do serviço público de loterias, não desobedecendo, portanto, disciplina legislativa da União prevista, conforme Lei 13.756/2018 e Lei 14.790/2023.

5. CONCLUSÃO

Em face do exposto, em nosso modesto entendimento, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e legalidade do Projeto de Lei nº 543/2024

É o parecer.


ADRIANO COTTA DE BARROS
Subprocurador do Legislativo

