



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 180/2024

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Data: 02 de julho de 2024

Ementa: EXPLORAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE LOTERIA MUNICIPAL. ADPF 493/DF. LEI FEDERAL Nº 14.790/2023. AUTORIZAÇÃO EXPRESSA APENAS PARA ESTADOS E O DISTRITO FEDERAL EXPLORAREM AS MODALIDADES PREVISTAS PELA LEGISLAÇÃO FEDERAL. ILEGALIDADE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES QUANTO AO ART. 2º DO PL.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre Projeto de Lei, de autoria do nobre Vereador Cristiano Anunciação dos Passos, que *"Dispõe sobre a autorização para a criação do serviço público de loterias no município de Sorocaba"*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Legislativa para instrução quanto a sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. Fundamentos

2.1. Competência legislativa e administrativa

Verifica-se, de início, que existe amplo debate doutrinário e jurisprudencial sobre o tema "loterias municipais", especialmente após a apreciação do tema das "loterias estaduais" pelo





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento da ADPF nº 493/DF, a qual possui a seguinte ementa:

Jurisprudência – STF – ADPF 493 DF – 30/09/2020

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 0012588-57.2017.1.00.0000, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 30/09/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/12/2020)

Neste acórdão foi tratada a evolução normativa sobre o tema “competência para instituir loterias”, sintetizada da seguinte forma:

- 1) O regime jurídico das loterias foi inaugurado pelo Decreto nº 21.143, de 10 de março de 1932, o qual considerou, em seu art. 20, as loterias concedidas **pela União e pelos Estados** como serviço público.
- 2) Na sequência, o Decreto-Lei nº 2.980, de 24 de janeiro de 1941, continuou a considerar as loterias como serviço público (art. 1º), inclusive dispondo em seu art. 2º que **a União e os Estados** podiam atribuir a exploração a concessionários.
- 3) Em 1º de julho de 1963 foi editado o Decreto nº 50.954, que extinguiu a forma de concessão e atribuiu o serviço federal apenas às Caixas Econômicas.
- 4) Com o advindo do regime militar, o Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, fixou em seu art. 1º que a exploração de loteria caberia **apenas à União**, assim como





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

não poderia ser concedida a execução de tal serviço. Contudo, as loterias estaduais já existentes, poderiam continuar a existir, sendo vedada a criação de novas (art. 32).

Neste contexto, sem adentrar no mérito doutrinário da consideração ou não do serviço de loterias como serviço público, o relator da ADPF 493/DF assim definiu o motivo do debate: *"o que discutimos é se a legislação ordinária federal pode restringir a titularidade de um serviço público a tal ou qual ente federativo, na ausência de resposta constitucional expressa"*.

Desta forma, conclui o Exmo. Ministro Gilmar Mendes que, quando o constituinte quis que determinado serviço público fosse atribuído exclusivamente à União, fez esta opção de modo expresso, como em relação aos incisos X a XII do art. 21 da Constituição Federal. Quando não há vedação expressa, no caso dos Estados, há autorização tácita, pois o art. 24, §1º da CRFB/88 atribuiu a estes as competências que não lhe sejam vedadas.

A questão doutrinária relevante aqui 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 que a Constituição Federal, em seu art. 175, atribuiu ao Poder Público, de todos os entes da federação, a prestação de serviços públicos.

Com base nestes argumentos, conclui o relator: *"Nesse quadrante, não se pode inferir do texto constitucional a possibilidade de a União, por meio de legislação infraconstitucional, **excluir outros Entes Federativos** da exploração de atividade econômica (serviço público) autorizada pela própria Constituição."*

É importante esclarecer que a própria Constituição Federal, em seu art. 22, inciso XX, estabeleceu a competência de a União legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, o que deu origem à Súmula Vinculante nº 02:





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Jurisprudência – Súmula Vinculante nº 02 - STF

É inconstitucional a lei ou ato normativo Estadual ou Distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias

Entretanto, o relator destaca a não aplicabilidade do conteúdo sumulado ao presente debate, esclarecendo que a Súmula Vinculante nº 02 trata de competência legislativa, e não de competência administrativa:

Jurisprudência – STF – ADPF 493 DF – 30/09/2020

(trecho do voto do relator – Ministro Gilmar Mendes)

Nessa matéria não podemos cair na armadilha de confundir a competência legislativa sobre determinado assunto com a competência material de exploração de serviço a ele correlato. Lograr em tal impropriedade técnica seria tomar a nuvem por Juno.

Isso porque o art. 22, XX, da Constituição confere competência privativa da União apenas para legislar sobre a matéria. **Sendo a competência prevista apenas formal, a esse dispositivo não se pode conferir interpretação estendida para também gerar uma competência material exclusiva do ente federativo**, que não consta do rol taxativo previsto no art. 21 da Constituição.

Tal tema também foi desenvolvido pelo Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, que destaca que a União não pode utilizar sua competência legislativa privativa para limitar as competências administrativas dos outros entes da Federação:

Jurisprudência – STF – ADPF 493 DF – 30/09/2020

(trecho do voto – Ministro Alexandre de Moraes)

Em outras palavras, aqui, Senhor Presidente, quem tem o poder, o verdadeiro poder de regulamentar, de estabelecer todo o sistema de loterias é a União, competência privativa. Ao estabelecer isso, quem pode explorar não é só a União. **Os estados e municípios podem, desde que observem estritamente a normatização federal.** É isso que faz sentido, a meu ver, ao interpretarmos, de forma diversa, como devem ser realizadas as competências legislativas, de um





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

lado, e as competências administrativas, do outro lado. **Não poderíamos cercear ou permitir, porque isso seria extremamente perigoso, que a União, no exercício de suas competências legislativas privativas, pudesse começar a cercear as competências administrativas dos outros entes federativos.**

Destaca-se que consta no voto do relator, de maneira expressa, a observação de que a União não poderia obstar a competência material dos Municípios para a exploração de loterias:

Jurisprudência – STF – ADPF 493 DF – 30/09/2020

(trecho do voto do relator – Ministro Gilmar Mendes)

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.**

Neste sentido, apesar da ementa da ADPF 493/DF, **julgada em 30 de setembro de 2020**, não dispor explicitamente sobre a competência dos Municípios para explorar o serviço de loterias, tal possibilidade é inteiramente compatível com a razão de decidir externalizada no voto do relator, acolhido de maneira unânime pelo Tribunal.

Ocorre que, na sequência, a **Lei Federal nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023**, revogou tanto o art. 1º quanto o art. 32 do DL 204/67, os quais acabavam por reservar à União a exclusividade de instituição de loterias. Entretanto, a norma de 2023 também inseriu na Lei Federal nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, o seguinte dispositivo:

Lei Federal nº 13.756, de 2018

Art. 35-A. Os **Estados e o Distrito Federal são autorizados a explorar**, no âmbito de seus territórios, apenas as modalidades lotéricas previstas na legislação federal. (Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)

§ 1º A **exploração de loterias pelos Estados e pelo Distrito Federal** poderá ser efetuada mediante concessão, permissão ou autorização ou diretamente,





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

conforme regulamentação própria, observada a legislação federal. (Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023) [...]

Como consequência, verifica-se que a União, no exercício de sua competência legislativa constitucional para tratar de sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, inciso XX), **também adentrou na competência material dos entes federados**, pois autorizou apenas os Estados e o Distrito Federal a explorar os serviços lotéricos, desde que nas modalidades previstas na legislação federal.

Em que pese o art. 35-A da Lei Federal nº 13.756, de 2018, colidir com o conteúdo do acórdão da ADPF 493/DF, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, ainda assim permanece válido no ordenamento jurídico até que seja, eventualmente, declarada sua inconstitucionalidade.

Dessa forma, é necessário verificar o quanto a legislação federal pode impactar na proposição pretendida, o que pode ser mais bem visualizado pelo art. 1º do PL 180/2024:

PL 180/2024

Art. 1º Fica o Município autorizado a criar o serviço público Loteria Municipal, **permitindo a exploração de quaisquer das modalidades lotéricas previstas na legislação federal.**

Percebe-se, a partir de seu art. 1º, que o PL adequadamente não cria modalidade lotérica, pois se o fizesse estaria invadindo competência legislativa privativa da União. Contudo, **ao buscar a exploração das modalidades permitidas pela legislação federal, encontra empecilho direto no art. 35-A, caput, da Lei Federal nº 13.756, de 2018**, que permite a exploração das modalidades lotéricas previstas na legislação federal apenas aos Estados e ao Distrito Federal.

Ressalta-se, ainda, não se desconhecer o número crescente de municípios que passaram a implementar o serviço local de loteria.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

No entanto, é importante considerar que o processo legislativo que resultou na aprovação de várias destas leis foi iniciado, ou mesmo finalizado, anteriormente à promulgação da Lei Federal nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, que inseriu na Lei Federal nº 13.756, de 2018, o art. 35-A, sendo este o obstáculo jurídico mais proeminente à criação de loterias municipais.

2.1. Iniciativa

O Tema de Repercussão Geral nº 917¹, do Supremo Tribunal Federal, delimita a inconstitucionalidade formal por **vício de iniciativa** aos projetos de lei, propostos por parlamentares, que tratam da estrutura do Poder Executivo, da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico dos servidores públicos.

Tal situação difere da inconstitucionalidade material, a qual ocorre quando o próprio conteúdo das leis afeta o **princípio da Separação entre os Poderes**, conforme leciona Hely Lopes Meirelles:

Doutrina - Hely Lopes Meirelles

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*: **a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo**, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

¹ “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).”





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais da administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo.

(“Direito Municipal Brasileiro”, 2021, 19ª ed. Ed. JusPodivum e Malheiros Editores Cap. XI 1.2. p. 498. Grifo nosso.).

Exposta a distinção, verifica-se que o PL determina em seu art. 2º que “A *exploração do serviço público de loterias que se refere esta lei será explorada **na modalidade de parceria, concessão ou permissão***”, ou seja, exclui a possibilidade de execução direta do serviço público, o que invade competência do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Sobre o tema, ainda há reduzida jurisprudência após o paradigmático julgamento da ADPF nº 493/DF, tendo sido localizada apenas uma apreciação do tema, pelo E. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e anteriormente à Lei Federal nº 14.790, de 2023, que concluiu pela inconstitucionalidade da lei por violação ao princípio da separação entre os poderes:

Jurisprudência – TJ/RS – 20/04/2023

CONSTITUCIONAL. LOTERIA MUNICIPAL. SERVIÇO PÚBLICO. LEI Nº 5.370, DE 21.10.2022, MUNICÍPIO DE CANGUÇU. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL. ARTIGOS 8º, 60, II, D, E 82, II, III E VII, CE/89. **Ainda que se reconheça competência dos Municípios para loterias, legitimação para tal, a iniciativa legislativa radica no Poder Executivo, exatamente por se tratar de serviço público**, como estabelecem artigos 8º, 60, II, d e 82, II, III e VII, CE/89. AÇÃO DIRETA PROCEDENTE. (TJ-RS - ADI: 70085723369 PORTO ALEGRE, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Data de Julgamento: 20/04/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 02/05/2023)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

3. Conclusão

Ante o exposto, opina-se pela ilegalidade do PL por contrariar o disposto no art. 35-A da Lei Federal nº 13.756, de 2018, assim como violação ao princípio da separação entre os poderes do art. 2º do PL.

É o parecer.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 350039003600340038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 02/07/2024 11:08

Checksum: **1C92783AAF4D221C6B08568DDE56DE275A9B5A16DEF98C8E56A23686B40F511B**

