

## **P A R E C E R**

Nº 1136/2023<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Autoriza a exploração do serviço público de loterias no município. Competência privativa da União. Análise da validade. Considerações.

### **CONSULTA:**

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise da validade, Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que autoriza a exploração do serviço público de loterias no município.

### **RESPOSTA:**

O IBAM reiteradamente tem se manifestado no sentido de ser inconstitucional projeto de lei municipal que institua loterias ou concursos de prognósticos, tendo em vista que a Constituição da República, consoante o enunciado no seu art. 22, XX, atribuiu à União competência privativa para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios.

Sobre a matéria já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal, julgando procedente pedido de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra as Leis distritais 232/92, 1.176/96, 2.793/2001 e 3.130/2003, que versavam sobre a Loteria Social do Distrito Federal, em decisão assim ementada:

"CONSTITUCIONAL. LOTERIAS. LEIS 1.176/96, 2.793/2001, 3.130/2003 e 232/92, do DISTRITO FEDERAL. C.F.,

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

ARTIGO 22, I e XX.

I. **A legislação sobre loterias é da competência da União:**  
C.F., Art. 22, I e XX.

II. Inconstitucionalidade das Leis Distritais 1.176/96, 2.793/2001, 3.130/2003 e 232/92.

III. ADI julgada procedente." (ADI 2847/DF, rel. Min. Carlos Velloso, 5.8.2004) (g.n.)

No mesmo sentido já se posicionou o Superior Tribunal de Justiça:

"Processual. Mandado de Segurança. Ato judicial. Apreensão de cartelas. Autorização da lei municipal. Ilicitude. Controle concentrado de constitucionalidade. **I - Os Municípios não podem autorizar loterias e sorteios**, pois a matéria é de competência privativa da União (Constituição da República, art. 22,XX)/.../" (RMS nº 6.308-MG, 1ª T., in DJU de 04.03.96, p. 5.358).

Deflui-se, portanto, que ao Município não é dado dispor sobre a implantação de consórcios e sorteios, terminologia esta que abrange loterias e bingos, por tratar-se de matéria de competência privativa da União (CF, art. 22, XX). **O art. 1º do Decreto-Lei 204/67 inclusive afirma que esse é um serviço público exclusivo da União insuscetível de concessão.**

O supracitado Decreto-lei foi a primeira legislação a regular a matéria, criando a Loteria Federal, cuja exploração do serviço foi permitida apenas para a União. Posteriormente, editou-se a Lei nº 6.717/79, que autoriza a modalidade de concurso de prognósticos da Loteria Federal regida pelo sobredito Decreto-lei, a ser realizado pela Caixa Econômica Federal - CEF. A mesma lei dispõe, ainda, em seu artigo 3º, que essa modalidade de loteria seja regulada pelo Ministério da Fazenda, o que foi feito através da Portaria nº 130/81 desse órgão.

A respeito, vejamos a ementa da ADPF 337 que analisou a

constitucionalidade de lei de determinado Município do Maranhão. No caso, o Procurador Geral de República alegou que, "ao se imiscuir em matéria reservada ao ente federal, o município de Caxias invadiu o espaço da reserva legal (artigo 5º, II, da Constituição da República) e subverteu o sistema de distribuição de competências consagrado pelo constituinte":

PROCESSO OBJETIVO - PEDIDO DE LIMINAR -  
CONVERSÃO - JULGAMENTO DE MÉRITO - POSSIBILIDADE.  
Devidamente aparelhada a arguição de descumprimento de preceito fundamental para o exame definitivo da controvérsia constitucional submetida ao crivo do Supremo, surge possível a conversão do julgamento da medida cautelar em decisão de mérito. Precedentes: ação direta de inconstitucionalidade nº 4.136, relator ministro Cezar Peluso, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 1º de março de 2013; ação direta de inconstitucionalidade nº 5.253, relator ministro Dias Toffoli, com acórdão veiculado no Diário da Justiça de 1º de agosto de 2017. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO - CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE - ARTIGO 103, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Ante a imperatividade do preceito constitucional, o papel da Advocacia-Geral da União é a defesa da norma impugnada. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL - CABIMENTO - SUBSIDIARIEDADE. **Impugnada lei municipal em face do sistema constitucional de repartição de competências legislativas, mostra-se adequada a arguição considerado o atendimento à subsidiariedade do instrumento.** SISTEMA DE CONSÓRCIOS E SORTEIOS - ARTIGO 22, INCISO XX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO - OFENSA A PRECEITO FUNDAMENTAL - PRINCÍPIO FEDERATIVO. **Viola preceito fundamental atinente ao pacto federativo a edição de lei municipal a versar concurso de prognósticos mediante sorteios, considerada competência legislativa privativa da União - artigo 22, inciso XX, da Constituição Federal.** (ADPF 337, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, **julgado em 17/10/2018**, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-138 DIVULG 25-06-2019 PUBLIC

26-06-2019)

Do acórdão colhe-se do voto do Min. Relator Marco Aurélio que:

(...)

Nos precedentes citados e na votação do enunciado, fiquei vencido por entender inviável que o ente central discipline serviço de Estados e do Distrito Federal, sob pena de a Federação ser solapada. Não vislumbro, no mencionado inciso XX do artigo 22, versada a competência legislativa privativa da União, alcance a loterias.

No entanto, levando em conta a edição do verbete vinculante, descabe cogitar, a esta altura, da reabertura de discussão cuja solução já

está consagrada no Plenário. As decisões e o enunciado sumular, embora digam respeito a leis estaduais, são pertinentes no caso concreto, considerada legislação municipal, levando em conta a circunstância de ter sido lançada, como fundamento último, a competência privativa da União.

Assentada a usurpação de competência legislativa, deve ser reconhecida afronta a preceito fundamental. A inobservância da repartição constitucional de competências legislativas e materiais implica flagrante desprezo à autonomia política e funcional das entidades federativas, ou seja, ao princípio federativo - artigo 1º, cabeça, da Constituição Federal -, eleito pelo constituinte originário como uma das cláusulas pétreas inscritas no artigo 60, § 4º, inciso I, da Lei Maior.

Convertida a apreciação da medida cautelar em exame de mérito, julgo procedente o pedido formalizado para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.566, de 28 de abril de 2005, do Município de Caxias/MA.

Assim, muito embora possua relevante interesse - angariar recursos financeiros para o desenvolvimento da política municipal de assistência social e desporto - a pretensão de criar loteria municipal esbarra na competência privativa da União, apresentando, portanto, **vício de inconstitucionalidade formal**, não podendo, desta maneira, prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais  
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 27 de abril de 2023.