



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

PARECER n°118/2023

De: Consultoria Jurídica

Para: Relatoria

Ref.: PL n°33/2023 - Institui a exploração do serviço público de loterias no Município - LOTOESTE

I - DA CONSULTA

Trata-se, em síntese, de consulta objetivando análise da legalidade do PL n°33/2023 que dispõe sobre a autorização da exploração do serviço público de loterias no âmbito do Município, denominada Loteria de Foz do Iguaçu - LOTOESTE.

O projeto possui origem parlamentar. Anexado ao expediente veio a justificativa assinada pelo autor.

Uma vez despachado pela digna relatoria designada para acompanhar o presente expediente legislativo, vem o mesmo para parecer e orientação "sob o aspecto técnico" (art.158, RI).

II - DAS CONSIDERAÇÕES

2.1 CONTEXTO DESTE PROJETO DE LEI

2.1.1 Como dito acima, o projeto em apreço objetiva autorizar a exploração do serviço público de loterias no âmbito do Município de Foz do Iguaçu.

Segundo a justificativa que acompanha o projeto, a proposta legislativa em análise objetiva auxiliar a retomada econômica e estrutural do município, considerando o prejuízo causado pela crise pandêmica do vírus da COVID-19.

Para tanto, o presente projeto de lei foi idealizado com o fim de que suas receitas se destinem à saúde, educação, assistência social, segurança, transporte coletivo de passageiros e programas específicos voltados aos direitos coletivos e difusos.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Em breve síntese, essas seriam as razões que trouxeram a presente proposta para tramitação neste parlamento.

2.2 NATUREZA JURÍDICA DA ATIVIDADE LOTÉRICA - LEGITIMIDADE

2.2.1 Inicialmente, convém a este departamento destacar que após constate embate na Doutrina e na Jurisprudência acerca da natureza jurídica das atividades lotéricas, no contexto da Constituição Federal de 1988, foi acolhido pela doutrina o posicionamento de que:

Nem todos os serviços públicos estão previstos na Constituição, podendo ser criados por lei novos serviços públicos que instrumentalizem a realização de finalidades cometidas pela Constituição aos Entes da federação, sendo que, no caso dos Estados-membros e Municípios esta possibilidade é ainda maior em razão da competência subsidiária daqueles (art.25, §1º) e da abertura da Constituição ao atribuir a estes os serviços públicos 'de interesse local' (art. 30, V)" (ARAGÃO, Alexandre Santos de. Direito dos Serviços Públicos. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 249)

Indo de encontro ao exposto acima, se posicionou o Ministro Luís Roberto Barroso, em artigo doutrinário:

No que se refere à natureza jurídica da atividade lotérica, legem habemus. [...] É possível afirmar, assim, em linha de coerência com a posição doutrinária prevalente, que no Brasil a atividade de exploração de loterias é qualificada desde muito tempo, e até o presente, como serviço público. (BARROSO, Luís Roberto. op. Cit., p. 264).

Portanto, atualmente, prevalece o entendimento de que as atividades lotéricas se enquadram como serviço público.

2.2.2 Sobre a legitimidade para a matéria, deve-se registrar que o inciso V, do artigo 30, da Constituição Federal, estabelece que compete aos municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local.

Como vimos anteriormente, a atividade lotérica se qualifica como serviço público, o que garante a capacidade local para tanto, o que vem reforçado pelo artigo 7º, da LOM, que garante ao **poder legislativo** a capacidade para propor matéria nesse sentido, tendo em vista a função **governamental** do parlamento local.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

2.3 DECISÃO DO SUPREMO - INEXISTÊNCIA DE EXCLUSIVIDADE DA UNIÃO

2.3.1 Superada a natureza jurídica da atividade lotérica, tem-se o debate acerca da competência constitucional para a exploração do serviço de loterias.

Pois bem, no ano de 2020, a imprensa noticiou a decisão do Supremo que concluiu não existir exclusividade da União Para exploração da atividade lotérica:

Loterias/Sorteio

STF decide que União não tem exclusividade na exploração de loterias

Por unanimidade, o plenário entendeu que são válidas normas estaduais que exploram o sistema de loterias.

Da Redação

quarta-feira, 30 de setembro de 2020

Atualizado às 18:16

Destacamos

2.3.2 Em contato com a decisão que motivou a reportagem acima, vê-se que o Supremo Tribunal Federal entendeu que a legislação federal não pode impor a qualquer ente federativo "restrição à exploração de serviço público para além daquela já prevista no texto constitucional (artigo 175)":

"Não estando o serviço público de loterias previsto dentre as atividades econômicas (CF, art. 177) e serviços públicos (art. 21, X, XI e XII) reservados expressamente à União pela Constituição da República – não há que se cogitar de monopólio federal sobre ele. Note-se que é despicienda qualquer consideração sobre os motivos que possam ter justificado a edição do Decreto-lei 204/67 - como se fazia necessário à luz da ordem constitucional pretérita - de vez que, presentemente, a legislação infraconstitucional simplesmente não está autorizada a criar monopólios de atividades econômicas ou de serviços públicos". (BARROSO, Luis Roberto. **Loteria - Competência estadual - Bingo. Revista de Direito Administrativo, v. 220, n. 0, p.262–277, 2000. p. 269).**



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Ou seja, conclui-se que não pode a legislação federal impor, além daquelas já previstas no artigo 175 e seguintes do texto constitucional, qualquer restrição à exploração de serviço público relacionado a loterias.

2.3.3 Ademais, é imperioso destacar que a controvérsia da competência privativa da União para explorar as atividades lotéricas se pauta na distinção da **competência legislativa** e a **competência material (administrativa)**.

Para o Supremo, a competência privativa da União para legislar em sistema de consórcios e sorteios não impede a competência material dos estados para explorar as atividades lotéricas nem para regulamentar dessa exploração, sendo certo que somente a União pode definir as modalidades de atividades lotéricas passíveis de exploração pelos estados. Veja-se¹:

No entanto, o simples fato de a CF/88 ter atribuído à União a competência legislativa sobre a matéria de modo algum preclui a exploração material do serviço pelos Estados. Basta lembrarmos que, desde 1932, todas as consolidações normativas sobre loterias foram veiculadas por lei federal e todas elas, sem exceção, expressamente autorizavam a exploração de loterias em âmbito estadual.

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. Assim ressoou a voz do Ministro

Destacamos

¹ STF-ADPF nº493, Rel.GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 30/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-292 DIVULG 14-12-2020 PUBLIC 15-12-2020.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Portanto, o comando constitucional do artigo 22, inciso XX, afasta a **competência legislativa** dos Estados-membros e do Distrito Federal, **mas não a competência material, executiva, de tal serviço público.**

A Súmula Vinculante nº2, por sua vez, apenas reconheceu a competência exclusiva da União para legislar sobre loterias, mas não apreciou o regime de exploração das loterias e a competência político-administrativa dos Estados e dos municípios.

2.4 ATIVIDADE LOTÉRICA NO MUNICÍPIO

2.4.1 Após exame das decisões acima, resta indubitosa a competência material dos municípios explorarem as atividades lotéricas.

Falando mais especificamente sobre a questão, deve-se entender que o ADPF nº492, 493 e a ADIn nº4898, através da lavra do Ministro Gilmar Mendes, consagraram o entendimento do STF que **a competência da União para legislar exclusivamente sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive loterias, não obstará a competência material para a exploração dessas atividades pelos entes estaduais ou municipais.**

A questão se mostra indiscutível - Até tese foi formada em razão da decisão do STF.

Veja-se a tese abaixo:

Tese Jurídica Simplificada

A competência exclusiva da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive loterias, não impede o exercício da competência material para exploração dessas atividades pelos estados e municípios.

Destacamos



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Como se a decisão não bastasse, no ADFP nº493/2020, que deixou ainda mais evidente o fim do monopólio da União para fins de exploração da atividade de loterias, citando, explicitamente, a possibilidade material dos municípios.

O Ministro Gilmar Mendes, assim, assinalou em seu voto sobre a questão:

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.

Destacamos

2.4.2 Ou seja, tecnicamente, pode-se dizer que o STF decidiu que a exclusividade da União sobre a prestação dos serviços de loteria, prevista no artigo 22, inciso XX, da CF/88, não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988. Também foi decidido que a competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios não afasta a competência material dos Estados e dos municípios para explorar as atividades lotéricas.

A questão pode ser conferida através da ADFP nº492, relator Ministro Gilmar Mendes.

2.4.3 Não obstante, para evitar-se a criação de lei não obrigatória, sugere-se a adequação da redação do artigo 1º, do PL, substituindo a expressão "autoriza" por institui, de modo a tornar a futura lei obrigatória.

2.4.4 Já com relação aos custos a serem demonstrados no projeto, ora gerados pela implementação da proposta, tendo em



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

vista que a ideia da loteria muito possivelmente será terceirizada, o que se mostra inclusive previsto no artigo 2º, caput, do PL, este departamento entende que não se mostra absoluta a necessidade de atendimento da legislação fiscal (art.16, I e II, da LC nº101/00).

2.4.5 Por outro lado, muito embora o IBAM tenha concluído pela impossibilidade da instituição de loterias aos municípios (inconstitucionalidade da matéria aos municípios), objetivamente, deve-se dizer que todas as decisões referidas no Parecer nº1136/2023 (do IBAM) são anteriores à decisão do Supremo no ADFP nº462/RJ, que julgou no dia 30.09.2020, sobre as loterias, que a competência privativa da União se restringe à criação de legislação sobre a matéria e não para exploração da atividade lotérica.

Feitas as ponderações acima, de um modo geral, entende este departamento que se mostrariam reunidas as condições técnicas para conclusão pela legalidade da presente iniciativa legislativa em exame, merecendo o PL a possibilidade de tramitar nesta casa legislativa.

Por ora, era o que havia a ser dito.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nas ponderações acima, conclui-se a digna relatoria desta casa, que o presente Projeto de Lei nº33/2023, que sugere a instituição da exploração do serviço público de loterias no Município - LOTOESTE, mostra-se tecnicamente legal, podendo o procedimento, assim, tramitar regularmente nesta casa legislativa. A proposta em exame encontra embasamento legal no inciso V, do artigo 30, da Constituição Federal; no artigo 7º, da Lei Orgânica Municipal; e nas decisões recentes do STF, em especial na ADFP nº492, 493 e a ADIn nº4898, através da lavra do Ministro Gilmar Mendes, consagraram o entendimento do STF que a competência da União para legislar exclusivamente sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive loterias, não obstará a competência material para a exploração dessas atividades pelos entes estaduais ou municipais.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Muito embora o IBAM tenha concluído pela impossibilidade da instituição de loterias pelos municípios, deve-se dizer que todas as decisões referidas no Parecer n°1136/2023 são anteriores ao julgamento do Supremo da ADPF n°492/RJ, referida acima.

Sugere-se, no entanto, a adequação da redação do artigo 1º, do PL, substituindo a expressão "autoriza" por "institui", de modo a tornar a futura lei obrigatória.

É o parecer.

Foz do Iguaçu, 16 de maio de 2023.

José Reus dos Santos
Consultor Jurídico VII
Matr.n°200866