

**PARECER Nº 557/2021**

**Processo:** 8364/2021

**Ementa:** PROJETO DE LEI ORDINÁRIA: DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE LOTERIA NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. (MENSAGEM Nº 91/2021).

**Autoria:** Executivo Municipal (Câmara Digital)

## **I – RELATÓRIO**

O Poder Executivo, por intermédio da mensagem acima epigrafada, encaminha a esta Augusta Casa o projeto de lei que cria o serviço público de loteria municipal, que será explorado em quaisquer das modalidades lotéricas previstas na Lei Federal nº 13.756/2018.

Assevera que referido serviço será explorado por parceria, permissão ou concessão e os recursos decorrentes da exploração do serviço servirá para incrementar a arrecadação municipal, fomentando as ações de assistência social, esporte, cultura e saúde. Dessa forma, a loteria municipal terá impacto direto na vida dos Cuiabanos, com os recursos arrecadados revertidos para programas específicos voltados ao bem-estar social.

Informa que o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento das Arguições de Descumprimento Fundamental – ADPF's nºs 492 e 493 decidiu que a União não detém exclusividade na exploração de loterias e estendeu a Estados e Municípios a competência não de legislar, mas de explorar as modalidades lotéricas.

É o relatório.

## **II – EXAME DA MATÉRIA**

### **1. DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE**

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

Por outro lado o 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 dêste Decreto-lei.*

(...).

Até o julgamento das ADPF's 492 e 493 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 do Decreto-Lei não foram recepcionados pela atual Constituição.

Entendeu o Supremo que a Constituição não atribuiu à União a exclusividade sobre o serviço de loterias, tampouco proíbe expressa ou implicitamente o funcionamento de loterias estaduais ou municipais.

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. Decidiu o Supremo 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.

A natureza jurídica da exploração de loterias é 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.

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 da coisa pública.

Sendo a exploração de loterias um serviço público, nos termos da decisão do STF, não resta dúvida que a iniciativa é do Poder Executivo. Neste sentido ensina o jurista de Ives Gandra da Silva Martins:

*“(...) 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).

No mesmo sentido é o entendimento do consagrado Hely Lopes Meirelles:

*"O prefeito, como chefe do Executivo local, tem atribuições políticas e administrativas típicas e próprias do cargo".*

*"As atribuições políticas consubstanciam-se em atos de governo, inerentes às funções de comando do Executivo, e se expressam na condução dos negócios públicos locais; **no planejamento das atividades, obras e serviços municipais**; na apresentação de proposições e projetos de lei à Câmara de Vereadores; na sanção, promulgação e veto de projetos de lei; na elaboração da proposta orçamentária; na expedição de decretos regulamentares e demais atuações de caráter governamental. No desempenho dessas atividades de governo o prefeito age com natural discricionariedade para o atendimento do interesse público e promoção do desenvolvimento integral do Município".*

(MEIRELLES, H.L., **Direito Municipal Brasileiro**, 17 ed. São Paulo: Malheiros, p. 747 e 748) [destacamos]

Na jurisprudência é pacífico o entendimento de que a iniciativa legislativa de matérias atinentes a serviços públicos é do chefe do executivo, conforme ementa do julgado abaixo:

**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 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).

Assim fica demonstrado que em matérias dessa natureza a iniciativa é do Poder Executivo.



## 2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

## 3. REDAÇÃO.

O projeto atende as exigências a respeito da redação impostas pela Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998. Nada havendo a acrescentar neste aspecto.

## 4. ANÁLISE DA COMISSÃO DE TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO, SERVIÇOS E OBRAS PÚBLICAS.

A matéria é de suma importância para a Administração Municipal, pois o referido serviço contribuirá para incrementar a arrecadação municipal para atender a crescente demanda por serviços, especialmente na assistência social, esporte, cultura e saúde.

As atribuições desta Comissão estão previstas no Regimento Interno, Resolução nº 008 de 15/12/2016, que estabelece:

**Art. 55C.** *Compete à Comissão de Trabalho, Administração, Serviços e Obras Públicas:*

*I - dar parecer em todos os Projetos que tratem de assuntos atinentes à ordem social Municipal, tendo como base o trabalho e como objetivo o bem estar e a justiça social;*

*(...);*

*III - tratar de matérias relativas ao serviço público da Administração Municipal Direta e Indireta, inclusive, Fundacional;*

*(...).*

O parecer de mérito opina sobre o conteúdo da proposição considerando a relação entre custos e benefícios, efeitos positivos e negativos, encargos para os cidadãos e a relevância social da matéria. Quanto ao mérito um projeto de lei é conveniente quando seu conteúdo jurídico produz um resultado que atenda à finalidade pretendida que é a satisfação do interesse público.

Dessa forma esta Comissão, quanto ao mérito, opina pela aprovação da matéria, pois atende ao interesse público.

## 5. CONCLUSÃO.

A matéria é de iniciativa do Prefeito como demonstrado e no mérito contribui para incrementar a receita do município e atender à crescente demanda social.



6. VOTO DO RELATOR

Voto favorável à matéria.

Cuiabá-MT, 20 de dezembro de 2021



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://177.39.233.4/camaracuiaba/autenticidade> utilizando o identificador 310031003500310033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em 21/12/2021 10:31

Checksum: **8CC6A4528E3F156D2E40BD8833574970C87752C410DC62ABFE5BFAAD1E0CC050**



Autenticar documento em <http://177.39.233.4/camaracuiaba/autenticidade> com o identificador 310031003500310033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

