



# Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

## COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

**Matéria:** Projeto de Lei Complementar nº 109/2024

**Ementa:** Dispõe sobre a criação do serviço público de loterias no Município de Uberlândia, denominado Uberlândia Loteria (UDI-Lot).

**Autoria:** Ronaldo Tannús

**Relatoria:** Jair Ferraz

### I - RELATÓRIO

Vem a esta Comissão para a realização de uma análise e emissão de parecer o Projeto de Lei Complementar em epígrafe, apresentado pelo Nobre vereador, com a finalidade de exploração do serviço de Loteria Municipal que contempla uma importante medida que visa incentivar o crescimento econômico e estrutural do município, a fim de que seja, um instrumento capaz de incrementar a arrecadação.

A temática visa a criar o serviço público de Loteria no Município de Uberlândia, com o intuito de destinar suas receitas às pastas da saúde, educação, assistência social, esportes, cultura e outras.

Este é, em síntese, o relatório.

### II - FUNDAMENTAÇÃO

O parecer é o pronunciamento de comissão, de caráter opinativo, sobre matéria sujeita a seu exame nos termos do artigo 134 do Regimento Interno (Resolução 031/2002).

Nos termos do inciso I do artigo 94 da Resolução supra, cabe às comissões, em razão de sua competência ou da finalidade de sua constituição apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame e sobre eles emitir parecer.

Assim, são atribuições da Comissão de Legislação, Justiça e Redação nos termos do inciso IV do artigo 102 do Regimento Interno, a saber:

Art. 102 - A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação incumbindo, especificamente:

(...)

**IV - Legislação, Justiça e Redação:**





# Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

**a) aspectos jurídico constitucional, legal e regimental das proposições, para efeito de admissibilidade e tramitação;**

- b) adequação de proposições às normas legais e regimentais;
- c) redação final e proposição;
- d) análise de legalidade na publicidade dos atos oficiais;
- e) manifestar-se em recursos previstos neste Regimento. (grifos nossos)

Inicialmente, insta salientar que a manifestação desta Comissão restringe-se à análise dos aspectos de constitucionalidade e legalidade da proposição apresentada, além da observância da técnica legislativa, à luz da legislação vigente, não adentrando, portanto, no mérito da matéria.

## **Apertadíssima síntese Histórico Legislativo da Exploração de Loterias no Brasil<sup>1</sup>**

A primeira legislação que consolidou o regime jurídico das loterias nacional, o Decreto 21.143, de 10 de março de 1932, assentou que “são consideradas como serviço público as loterias concedidas pela União e pelos Estados” (art. 20) (grifo nosso). Referido dispositivo previa, portanto, não só a natureza de serviço público dessas atividades, mas também a possibilidade de exploração tanto no plano federal quanto no plano estadual.

Em 1941, uma nova reforma na legislação foi realizada com a edição do Decreto-Lei 2.980, de 24 de janeiro. O diploma manteve inalterado o enquadramento do serviço de loteria como serviço público, atribuído tanto à execução da União quanto à execução dos Estados.

Ainda na década de 1940, uma nova legislação harmonizou o regime jurídico da exploração das loterias com o sistema repressivo-penal. O Decreto 6.259, de 10 de fevereiro de 1944, com redação posteriormente dada pela Lei 3.346, de 17.12.1957, passou a vincular a derrogação penal à autorização direta da União ou, no caso dos Estados, à expedição de um decreto de ratificação (art. 3º).

Esse delineamento geral da exploração de loterias pelo Estado e pela União foi apenas parcialmente alterado em 1961 quando a União, por força do





# Câmara Municipal de Uberlândia

## Minas Gerais

Decreto 50.954, de 1º de julho, optou por assumir diretamente a exploração da loteria federal, extinguindo a modalidade de concessão.

Após a instauração do Regime Militar, foi expedido o Decreto-lei impugnado nas ADPF ora em julgamento. O Decreto-Lei 204, editado sob a égide do Ato Institucional 4 representou verdadeira reversão do percurso histórico ao fixar, no seu art. 1º que *“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”*

Essa breve retomada histórica permite-nos observar que, desde a primeira consolidação legislativa federal sobre a matéria, sempre foi aceita juridicamente a convivência legal da exploração das loterias pela União e pelos Estados.

Como asseverado com clareza por CAIO TÁCITO, em parecer sobre a matéria,

“na vigência dessas sucessivas consolidações do direito federal, sobrevive sempre o princípio da convivência entre a loteria federal e as loterias estaduais, apenas prescritos, quanto a estas, a limitação da eficácia ao seu território e o requisito formal de ratificação, pela autoridade federal, em face do regime de exploração por concessionários” (TÁCITO, Caio. Loterias Estaduais (criação e regime jurídico). Pareceres. Revista de Direito Público, 1985, p. 76)

Percebe-se assim que, durante mais de trinta anos, ainda que a União tenha assumido a edição de leis gerais sobre o tema, a legislação federal não se furtou a reconhecer a competência material dos Estados de explorar o serviço público.

### **Da Constitucionalidade e Legalidade**

A Constituição Federal estabelece em seu artigo 22 que “compete privativamente à União legislar sobre:

Art. 22. 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:





# Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

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. (g.n.)

(...).

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.

(...).

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

Muito embora, o referido precedente tenha aberto caminho para discussão acerca do tema com juristas se manifestando a favor e contra tal possibilidade.

De qualquer modo, ainda, que fosse possível a criação **do serviço de loteria no Município tal** não poderia se dar por lei de iniciativa parlamentar, sem com isso, violar o princípio da harmonia e independência entre os poderes, na medida que compete ao Poder Executivo, privativamente, dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal (art. 84, VI, "a" da CF), aqui compreendida entre outras coisas a divisão de tarefas/atribuições entre os diversos órgãos do Poder Executivo.

**“Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República:

...

**VI** - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

...”





# Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

Na nossa Lei Orgânica Municipal

**“Art. 28** - São matérias de iniciativa privativa do Prefeito:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da Guarda Municipal;
- b) a criação de cargo e funções públicos da Administração Direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;
- c) o regime jurídico único dos servidores públicos dos órgãos da Administração Direta, autárquica e fundacional, incluindo o provimento de cargo, estabilidade e aposentadoria;
- d) o quadro de empregados das empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades de economia sob controle direto ou indireto do Município;
- e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria Municipal e de entidade da Administração Indireta;
- f) a criação e organização dos órgãos e serviços da administração pública;**
- g) os planos plurianuais;
- h) as diretrizes orçamentárias;
- i) os orçamentos anuais.” (g.n.)

Neste sentido, já se manifestou o STF:

“É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.] = AI 643.926 ED, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-3-2012, 1ª T, DJE de 12-4-2012<sup>2</sup>)”

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.

Com a decisão unânime do Supremo Tribunal Federal (STF) que julgou procedentes as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 492 e nº 493, **os serviços de loterias são declarados como de natureza de serviço público, podendo ser exploradas pelos Estados e Municípios**





# Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

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 refoquem 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)

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:





# Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

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).<sup>3</sup>

## Sobre Serviços Públicos<sup>4</sup>

Para corroborar que o serviço de loteria no Município é serviço público, abrimos esse tópico apenas a título de conhecimento sobre o tema - **Serviço Público**.

Como o conceito de serviço público está intimamente ligado à estruturação do Estado, o conceito sofreu alterações ao longo do tempo, ora para incluir determinadas atividades de natureza comercial, industrial e social como serviço público, ora para deslocá-las para a iniciativa privada.

José Cretella Júnior ao definir serviço público adota um critério amplo Segundo o autor:

“Serviço público é toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação do interesse público, mediante procedimento de direito público.”

De forma um pouco mais restrita o saudoso e ilustre administrativista Hely Lopes Meirelles conceitua serviço público não incluindo todas as atividades exercidas pelo Estado, mas apenas as atividades prestadas pela Administração. Segundo o autor, o serviço público pode ser conceituado como:

<sup>3</sup>PARECER Nº 557/2021. Câmara Municipal de Cuiabá. Assinado eletronicamente por Chico 2000 (Câmara Digital) em 21/12/2021 10:31  
<sup>4</sup>[https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo\\_servicos\\_publicos.pdf](https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_servicos_publicos.pdf). 1 SERVIÇOS PÚBLICOS DOMITILA DUARTE ALVES





# Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

“Aquele prestado pela administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado”.

Segundo Dinorá Adelaide Musetti Grotti:

“Forçoso é reconhecer que a noção de serviço público é essencialmente evolutiva, condicionada pela época e pelo meio social e, como todo instituto, só pode ser compreendido pelo estudo de sua história e das tendências sociais da nossa época. E é indubitável que a concepção tradicional dessa noção foi atingida, e o regime de alguns serviços públicos passou a assumir uma nova postura diante das inovações trazidas com a reforma do Estado, em especial diante da compatibilidade ou não das políticas que levam à fragilização na prestação do serviço público pelo Estado com o texto constitucional brasileiro.”

A Constituição Federal disciplinou os serviços públicos e distribuiu entre os entes da Federação a competência sobre estes serviços. Cabendo a cada ente federativo prestar diretamente o serviço ou indiretamente, regulamentando a prestação, controlando a forma de prestação quando esta é realizada por terceiros e fiscalizando a execução destes serviços.

Aos Municípios a Constituição Federal, no artigo 30, inciso V, reservou os serviços públicos de interesse local, incluindo o transporte coletivo, ou seja, é competência do Município os serviços públicos onde predomina o interesse do Município sobre o interesse do Estado-Membro ou da União.

Aos Estados a Constituição Federal assegurou os serviços remanescentes (artigo 25, § 1º).

Na Constituição de 1988, percebemos que o Constituinte distinguiu três espécies de serviços públicos: os serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, em que não é admitida a possibilidade de permissão ou autorização; os serviços públicos privativos do Estado, que admitem a possibilidade de prestação pelo setor privado, através dos instrumentos de execução indireta (**concessão, permissão e autorização**) e os serviços que o Estado tem obrigação de prestar, mas sem exclusividade, são serviços não privativos do Estado, podendo ser prestados pelo Poder Público com a participação da comunidade ou prestados diretamente pelo particular. (g.n.)







# Câmara Municipal de Uberlândia

## Minas Gerais

Quanto à titularidade do serviço público, lembramos que de acordo com a repartição constitucional de competências, os serviços públicos podem ser classificados em federais, estaduais e municipais.

O artigo 175 da Constituição Federal trata da prestação de serviços públicos pelo Estado, que poderá executá-lo diretamente, ou indiretamente, através dos institutos de concessão ou permissão.

Para compreendermos os princípios que regem os serviços públicos, forçoso nos reportarmos ao Texto Constitucional, regra suprema do ordenamento jurídico, que obriga a todos indistintamente, inclusive ao legislador infraconstitucional.

O artigo 175, parágrafo único, inciso IV da Constituição Federal, trata da prestação de serviços públicos, dispondo, in verbis:

“Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, **diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.**”

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

IV - a obrigação de manter serviço adequado.”(g.n.)

Ao orientar o entendimento unânime do STF, o relator das ações, ministro Gilmar Mendes, ressaltou que a exploração de loterias tem natureza de serviço público e 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)”. Segundo ele, os dispositivos questionados nas ADPFs esvaziam a competência subsidiária dos estados para a prestação dos serviços públicos que não foram expressamente reservadas no texto constitucional à exploração pela União (artigo 25, parágrafo 1º).

### **A Loteria é Serviço Público<sup>5</sup>**

A loteria, sob qualquer de suas formas, é serviço público, tanto por expressa disposição legal quanto pela natureza da atividade.

No âmbito do Judiciário, a tese é corroborada por inúmeros julgados, dentre os quais este: “A Loteria Esportiva Federal se insere numa instrumentalidade de serviço público da União, como se vê da legislação pertinente, e o concurso respectivo de prognósticos é disciplinado por normas





# Câmara Municipal de Uberlândia

## Minas Gerais

gerais, expedidas regularmente, modelando-se num contrato-tipo imposto unilateralmente pela Administração, a que adere o apostador” (RE n. 94.291-2/RJ, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 15 de março de 1.983).

A doutrina igualmente segue essa esteira, por expressivos autores, dentre os quais Luiz Roberto Barroso, que é peremptório ao afirmar que a exploração de loterias é um serviço público:

“São serviços públicos as atividades que a lei definir como tal, submetendo-as a uma disciplina específica. (...) Portanto, no que se refere à natureza jurídica da atividade lotérica, *legem habemus*. É possível afirmar, assim, em linha de coerência com a posição doutrinária prevalecente acima explicitada, que no Brasil a atividade de exploração de loterias é qualificada desde muito tempo, e até o presente, como serviço público. Desse modo, mesmo não se tratando de atividade vital ou indispensável para a comunidade, as loterias são tratadas pelo ordenamento jurídico e exploradas pelo Estado como serviço público”. (Loteria - Competência Estadual - Bingo - Revista de Direito Administrativo, 220:263, 264 - 2.000).”

Igualmente Caio Tácito, em Loterias estaduais (criação e regime jurídico), publicado na Revista de Direito Público, 77:77, 78 (1.986), assevera:

“As loterias, tanto federal como estaduais, são consideradas como serviço público desde 1.932, quando pela primeira vez se consolidou o direito federal a esse respeito. É certo que a loteria instituída pela União ou pelo Estado não tem a natureza ontológica ou essencial de um serviço público próprio, como prerrogativa inerente à atividade do Estado. Trata-se de uma forma de canalizar recursos para a receita pública em sentido lato, como processo de financiamento de atividades de assistência social ou de benemerência pública. (...). Quando, porém, o Poder Público, federal ou estadual, recorre a tal procedimento de captação de meios para financiar obras de caráter social, a atividade assim constituída não se relaciona com o Direito Penal, de que se distancia pelo próprio ato estatal que lhe dá origem. Assumindo a natureza de um serviço público, a exploração





# Câmara Municipal de Uberlândia

## Minas Gerais

lotérica deve comportar-se em função do território sob o qual opera a competência administrativa da pessoa de direito público interno que a institui”

Este o entendimento de EROS GRAU:

“Ao exercer atividade econômica em sentido amplo, em função de imperativo da segurança nacional ou para atender a relevante interesse coletivo, o Estado desenvolve atividade econômica em sentido estrito; de outra banda, ao exercê-la para prestar acatamento ao interesse social, o Estado desenvolve serviço público” (GRAU, A ordem econômica na Constit. de 1.988, 8 cd., Malheiros, São Paulo, 2.003,111).

Diante de todo exposto conclui-se que a temática é serviço público que pode ser explorado pelo Município e a deflagração da iniciativa da proposta é exclusiva do chefe do Executivo, por ser tratar de criação de serviço público.

Não se pode olvidar que os pareceres não devem encerrar a questão, pois o direito não é uma ciência exata, e deve se respeitar as correntes de entendimentos sobre uma tese ou outra que se encontra no bojo de cada projeto analisado.

Nesse sentido, há que sempre ser considerado como de natureza opinativa e não vinculante, os pareceres da Comissão, pois a convicção dos membros desta Casa é assegurada pela soberania do Plenário.

Este é o Parecer, s.m.j.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, do ponto de vista dos aspectos jurídico constitucional, legal, regimental e de técnica Legislativa da proposição, para efeito de admissibilidade e tramitação, **conclui-se pela NÃO TRAMITAÇÃO da matéria** em análise.

Sala das Comissões, 27 de março de 2024 12:56:00.

**Jair Ferraz**  
Relator

