

PARECER Nº 74/2025

PROJETO DE LEI CM Nº 255/2025

REF.: PROCESSO Nº 6442/2025

INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

AUTOR DO PROJETO: VEREADOR LUCAS ZACARIAS

ASSUNTO: Projeto de Lei que autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Público Municipal de Loteria no Município de Santo André e dá outras providências.

À

Comissão de Justiça e Redação,
Senhor Presidente,

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Lucas Zacarias, protocolado nesta Casa no dia 09 de setembro do corrente ano, que autoriza o Poder executivo a instituir o Serviço Público Municipal de Loteria no Município de Santo André e dá outras providências.

Inicialmente cumpre fazer algumas observações acerca do presente projeto de lei. Vejamos.

Como se sabe, não é permitido ao Poder Legislativo adentrar na esfera da gestão administrativa municipal, competência essa exclusiva do Poder Executivo, à luz do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, insculpido no art. 2º da Carta da República.

Assim, a Câmara não pode, a nosso ver, dar início ao processo legislativo de tal matéria, pois a mesma pretende interferir no poder de gestão



que é conferido ao Prefeito para prestar os serviços públicos de forma eficiente e a modificar procedimentos atinentes à sua organização administrativa interna.

É **INCONSTITUCIONAL**, portanto, qualquer ato do Legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de iniciativa exclusiva do Executivo, ou que venha autorizar o Chefe do Poder Executivo a executar determinada atribuição, **ainda mais quando esta autorização não foi por ele requerida.**

Partindo dessa premissa, resta claro que o PL CM 255/2025 não merece prosperar em sua tramitação legislativa, por tratar de serviço público, e, ainda, sobre concessão, permissão e parceria público-privada, matérias sobre as quais o Prefeito não depende de autorização da Câmara para sobre elas legislar.

Nesse sentido, é a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 12.907, de 23 de fevereiro de 2018, do Município de São José do Rio Preto, **que dispõe sobre ‘autorização para promover parceria público-privada** para a instalação e manutenção de placas de nomenclatura de ruas’.

Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que ao dispor sobre implementação de **parcerias público-privadas, avança sobre área de planejamento, organização e gestão administrativa,** ou seja, trata de matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. **Lei meramente autorizativa. Irrelevância. Prefeito Municipal que não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Norma impugnada que, na verdade, contém**



indisfarçável 'determinação'. (ADIN nº 0283820-50.2011, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. 25/04/2012), sendo, por isso, manifestamente inconstitucional. Ação julgada procedente." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2003556-15.2019.8.26.0000, São Paulo, Órgão Especial, Relator: Ferreira Rodrigues, data de julgamento: 24/04/2019)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ARARAS – CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA – OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES E RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Dispositivos da Lei Orgânica do Município de Araras que condiciona a celebração de contrato de concessão de serviços públicos a autorização da Câmara Municipal. Entendimento pacífico do E. Órgão Especial de que **as decisões referentes à forma de prestação dos serviços públicos são de competência privativa do Poder Executivo.** 2. **Viola o princípio da separação dos Poderes dispositivo de lei que atribua ao Poder Legislativo a competência para autorização de convênios, concessões ou acordos celebrados pelo Poder Executivo,** exceto nos casos de acordos e convênios capazes de acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio público. Precedentes do STF. Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade procedente." (TJSP, ADI 2040195-27.2022.8.26.0000, Relator: Décio Notarangeli, Órgão Especial, data de julgamento: 21/09/2022; data de registro: 22/09/2022)



Isto basta, portanto, para considerar o PL CM 255/2025 ilegal e inconstitucional. Mas, segundo é permitido inferir pela 'exposição de motivos' que acompanha a propositura, tudo leva a crer que o nobre Vereador-autor pretende adentrar em outra seara, levando a discussão para outro ponto, mais precisamente sobre o entendimento do Plenário do Supremo Tribunal Federal nas decisões emanadas no julgamento conjunto da ADI 4986/MT e das ADPFs 492/RJ e 493/DF, sob a Relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Vejamos.

De fato, o Supremo Tribunal Federal, nesse histórico julgamento, decidiu pela possibilidade de os Estados-Membros organizarem e explorarem o serviço público de loteria.

Urge ressaltar, '*data máxima venia*', que a decisão da Suprema Corte no julgamento das ADPFs 492 e 493 e da ADI 4986 não tratou especialmente da competência dos municípios para instituir serviço de loterias, porquanto este não era o tema tratado no julgado, que se limita à rejeição da exclusividade da União para a exploração da atividade lotérica e ao reconhecimento do direito dos Estados Membros e do Distrito Federal de instituir serviço público de loteria em seus territórios.

Pedimos vênia, aqui, para transcrever a conclusão do voto do eminente Relator, Ministro Gilmar Mendes:

"Por fim, retomo brevemente as principais premissas e conclusões deste voto, com o intuito de esclarecer a *ratio decidendi*:

- (i) A exploração de loterias ostenta **natureza jurídica de serviço público** (art. 175, caput, da CF/88), dada a existência de previsão legal expressa;
- (ii) **Os arts. 1º e 32 do Decreto-Lei 204/1967**, ao estabelecerem a exclusividade da União sobre a prestação dos



serviços de loteria, **não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988, pois colidem frontalmente com o art. 25, § 1º, da CF/88**, ao esvaziarem a competência constitucional subsidiária dos Estados-membros para a prestação de serviços públicos que não foram expressamente reservados pelo texto constitucional à exploração pela União (art. 21 da CF/88).

(iii) **A competência privativa da União para legislar** sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, XX, da CF/88) **não preclui a competência material dos Estados** para explorar as atividades lotéricas nem a competência regulamentar dessa exploração. Por esse motivo, **a Súmula Vinculante 2 não trata da competência material dos Estados de instituir loterias dentro das balizas federais**, ainda que tal materialização tenha expressão através de decretos ou leis estaduais, distritais ou municipais.

(iv) Por outro lado, **as legislações estaduais instituidoras de loterias**, seja via lei estadual ou por meio de decreto, **devem simplesmente viabilizar o exercício de sua competência material de instituição de serviço público titularizado pelo Estado-membro**, de modo que somente a União pode definir as modalidades de atividades lotéricas passíveis de exploração pelos Estados.

Forte nessas razões, **julgo procedentes** as ADPFs 492 e 493, para declarar não recepcionados pela Constituição Federal de 1988 os arts. 1º e 32, caput, e § 1º, do DL 204/1967.

Relativamente à ADI 4.986, **julgo improcedentes** os pedidos.

É como voto." (*grifos originais*)

(STF, Plenário, ADPF 492/RJ, ADPF 493/DF e ADI 4986/MT, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgados em 30/09/2020 (info 993))



A partir desse histórico julgamento, inaugurou-se a controvérsia acerca da possibilidade jurídica de instituição e exploração de loterias pelos municípios.

Isso porque, em 2023, a União, no exercício de sua competência constitucional, editou a Lei Federal nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, revogando o art. 1º e o art. 32 do DL 204/67, os quais acabavam por reservar à União a exclusividade de instituição de loterias, bem como inseriu dispositivo na Lei Federal nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, **estabelecendo a competência aos Estados e ao Distrito Federal para a instituição e exploração do serviço público de loterias, mas não o fazendo em relação aos Municípios**. Confira-se:

“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)* - grifamos

§ 1º - **A exploração de loterias pelos Estados e pelo Distrito Federal poderá ser efetuada mediante concessão, permissão ou autorização ou diretamente**, conforme regulamentação própria, observada a legislação federal.” *(Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)* - grifamos

Vale lembrar que, pouco antes do julgamento das ações de controle concentrado que garantiram aos Estados-membros o direito de instituir e explorar o serviço de loterias públicas, o Supremo Tribunal Federal havia decidido pela impossibilidade de os municípios explorarem o serviço local de loterias públicas, conforme segue:

“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) – *grifamos*

Não se desconhece a legislação dos mais diversos municípios Brasil afora instituindo o serviço público local de loterias. No entanto, a legislação federal, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e a doutrina especializada apontam atualmente em sentido contrário.

Além disso, o principal fundamento para se reconhecer a constitucionalidade da instituição de loterias pelos Estados-membros foi a inserção do serviço público de loteria na chamada “competência residual” (art. 25, § 1º, da CF), a qual atribui aos estados as competências não expressamente delimitadas pela Constituição Federal.

Já os Municípios não possuem a chamada “competência residual”, sendo-lhes outorgadas apenas as competências expressamente descritas no art. 30 da Constituição Federal.

A propósito, relevante se mostra o seguinte trecho do pertinente e esclarecedor artigo “O Dilema das Loterias Municipais”, da lavra de João Rachid Motta, disponível no site <https://conjur.com.br>:

“(...) Quando do julgamento das ADPFs (arguição de descumprimento de preceito fundamental) 492 e 493, o STF reconheceu a competência dos estados brasileiros e do Distrito Federal para a exploração da atividade lotérica. **No entanto, não se deve deduzir que os municípios também tenham**



sido contemplados pela decisão. Até porque a Constituição Federal de 1988 não concede às administrações municipais a chamada 'competência residual'. Nesse sentido, faz-se necessário reafirmar o princípio constitucional da predominância do interesse, conforme ensinamentos do professor Sylvio Motta:

"Tecnicamente é o princípio que norteia a repartição de competências dentro de um Estado federal. Assim, os assuntos de predominante interesse local devem ser regulamentados pelo Município, conforme faz ver o art. 30, I. Por outro lado, as matérias cujo interesse seja regional, abrangendo mais de um Município, ficam a cargo da competência do Estado-membro, sendo, finalmente, de competência da União, os assuntos de predominante interesse nacional." (Motta, Sylvio. '*Direito Constitucional: Teoria, Jurisprudência e Questões*', 27ª. edição, revista e atualizada – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018, p. 506)

O artigo 25, § 1º, da Carta Magna afirma que 'são reservadas aos Estados as competências que não sejam vedadas por esta Constituição'. Além disso, **quando nos debruçamos ao artigo 30 da Constituição, não é possível adequar a exploração de produtos lotéricos como uma das competências municipais ali positivadas.** Às prefeituras competem apenas estipular localizações e horários de atendimento das atividades lotéricas, além da tributação específica, podendo receber, inclusive, parte da receita oriunda da exploração lotérica por parte dos estados."

Cabe, aqui, enfatizar que nas ADPFs 492 e 493 a discussão girou em torno da recepção ou não, pela Constituição Federal



dos artigos 1º, *caput*, e 32, *caput*, e § 1º, do Decreto-Lei 204/67 e na ADI 4986, acerca da constitucionalidade de legislação do Estado do Mato Grosso, que versa sobre a exploração dos serviços lotéricos em âmbito estadual. Não tratou, portanto, o histórico julgamento, da competência dos Municípios para instituir serviço de loterias, mesmo porque, como já dito, este não era o tema tratado nas referidas ações.

A respeito da questão, cumpre alertar que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, após consulta sobre a viabilidade jurídica e operacional da criação de loterias municipais, emitiu parecer afirmando a ilegalidade da exploração de modalidades lotéricas pelos municípios paranaenses.

Mais recentemente, a discussão sobre a competência dos Municípios para explorar loterias chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da ADPF 1212, não havendo ainda decisão da Suprema Corte sobre o tema.

O Partido Solidariedade ajuizou ação no Supremo Tribunal Federal – a ADPF 1212 – Ação de Arguição de Preceito fundamental, questionando a exploração do serviço de loterias municipais, que está sob a Relatoria do Eminentíssimo Ministro Nunes Marques.

Na ação, o Solidariedade pede que todas as leis e decretos que estabelecem sistemas lotéricos de sorteio ou de apostas sejam suspensos provisoriamente (por liminar) até que o STF se pronuncie sobre a sua inconstitucionalidade. A legenda partidária alega que leis locais recentes que regulam esses estabelecimentos violam a ordem federal e criam “um cenário verdadeiramente caótico”, que prejudica o recolhimento e a distribuição de impostos.



Em 29 de maio de 2025, a Advocacia-Geral da União (AGU) manifestou-se pela procedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF 1212, defendendo a suspensão de leis e decretos municipais que criam e regulamentam loterias próprias. O documento foi enviado ao STF, apontando que os municípios não têm competência constitucional para explorar serviços lotéricos.

A AGU argumenta que a competência para legislar sobre loterias é privativa da União, conforme o artigo 22, inciso XX, da Constituição Federal. Destaca também que a exploração desses serviços foi reconhecida pelo STF apenas para Estados e Distrito Federal, não se estendendo aos Municípios, e que essa prerrogativa, ou seja, a exploração material das loterias foi reconhecida apenas aos Estados em decorrência da competência residual desses entes (art. 25, § 1º, da CF), não tendo havido a extensão da possibilidade de prestação de serviço lotérico pelos Municípios. Aduz, ainda, que a complexidade da disciplina referente à exploração de sorteios e apostas impõe que a atividade se sujeite a um regime de fiscalização e controle mais abrangente, razão pela qual a Lei nº 13.756/2018 (alterada pela Lei 14.790/2023) só previu a possibilidade de sua exploração pela União, Estados e Distrito Federal, não incluindo os Municípios.

Como se vê, e, ao que parece, ainda vai demandar um longo tempo até que haja o julgamento da ADPF 1212, ajuizada pelo Partido Solidariedade, e, até lá, permanece a insegurança jurídica sobre a matéria.

É medida de cautela, portanto, se aguardar a decisão do STF sobre a ADPF 1212.

Mas, ainda que se venha a reconhecer a competência dos Municípios para a exploração de serviços de loteria, dúvida não há de que a iniciativa da legislação respectiva seria privativa do Poder Executivo, não



podendo a lei se originar da Câmara de Vereadores, como é o caso do PL CM 255/2025, o qual, por isso mesmo, reputamos inconstitucional.

Nesse sentido, já se pronunciou o Egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em Ação Direta de Inconstitucionalidade, a respeito de lei análoga. Confira-se a Ementa do Acórdão respectivo:

“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 nº 70085723369 – CNJ nº 0021825-24.2022.8.21.7000 - Órgão Especial, Relator Des. Armínio José Abreu Lima da Rosa, julgamento 20/04/2023, V.U.)

Em face de todo o exposto, opinamos pela **inconstitucionalidade** do Projeto de Lei CM nº 255/2025.

Como é fácil verificar, **não existe previsão**, na Lei Orgânica do Município de Santo André, **de quórum** para eventual aprovação de tal matéria, já que, como explicado, a medida pretendida, pelo menos ‘a priori’, e s.m.j., não é de competência do Município.



Assim, consoante tivemos oportunidade de aprender, ao participar de simpósios do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, **o recomendável, em tais situações, é que o quórum seja, pelo menos, de maioria absoluta,** e não de maioria simples, pois, nesse caso, não é possível conhecer o voto de cada parlamentar. E tal informação é relevante na defesa a ser apresentada pelo Presidente da Câmara Municipal na eventual interposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI.

S.m.j., é o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça, sem embargo de opiniões divergentes ou contrárias, que respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 03 de novembro de 2025.

MIRTES MIGUEL DA SILVA
OAB/SP 78.046

