

CONTESTAÇÃO AO PARECER PRÉVIO

Contestação ao Parecer Prévio referente ao Projeto de Lei CM nº 255/2025 de autoria do Vereador Lucas Zacarias, que "Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Público Municipal de Loteria no Município de Santo André e dá outras providências."

Com o devido respeito ao Parecer Prévio que opinou pela inconstitucionalidade da proposta, apontando suposto vício de iniciativa e invasão de competência administrativa do Poder Executivo, apresento a presente contestação, demonstrando — com base em fundamentos jurídicos objetivos e na correta interpretação do pacto federativo — que o projeto é plenamente constitucional, legítimo e adequado à competência legislativa municipal.

I – INTRODUÇÃO E OBJETO DA CONTESTAÇÃO

Apresento contestação ao parecer prévio que concluiu pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei CM nº 255/2025, de minha autoria, destinado a autorizar o Poder Executivo a instituir o Serviço Público Municipal de Loteria.

Embora o parecer tenha sido elaborado com precisão técnica, incorreu em equívocos substanciais ao interpretar a proposição como se fosse uma lei impositiva, quando na realidade trata-se de norma estritamente autorizativa, compatível com a lógica da separação dos poderes, com a autonomia municipal e com a doutrina constitucional moderna sobre leis de natureza facultativa.

II – A NATUREZA AUTORIZATIVA DO PROJETO DE LEI E A AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA ADMINISTRATIVA

O Projeto de Lei em questão não cria serviço público, não institui órgãos, não define estruturas, não impõe prazos, não fixa execução obrigatória nem determina criação de despesa.

Seu conteúdo limita-se a conferir ao Poder Executivo a faculdade, e não a obrigação, de avaliar a conveniência e a oportunidade de instituir loteria municipal.



Toda a execução futura — regulamentação, modelos de operação, parcerias, concessões, organização administrativa e fluxo operacional — permanece integralmente sob a competência exclusiva do Prefeito. Logo, não há ingerência administrativa, tampouco violação do art. 61, §1º, II, da Constituição Federal ou das regras de iniciativa reservada previstas na Lei Orgânica do Município.

Essa distinção é essencial: uma lei autorizativa não interfere na discricionariedade do Executivo. O Legislativo apenas reconhece a relevância pública de determinado tema e autoriza que o Executivo opte por implementá-lo ou não. É exatamente essa natureza facultativa que garante sua constitucionalidade.

III – DA CONSTITUCIONALIDADE INTRÍNSECA DAS LEIS AUTORIZATIVAS E DA PRESERVAÇÃO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA

A teoria geral das leis autorizativas deixa claro que sua constitucionalidade decorre justamente da sua natureza não impositiva. Esse tipo normativo não determina, não ordena e não vincula o Executivo; ao contrário, limita-se a reconhecer juridicamente que determinada atuação é possível, desejável ou prioritária, sem interferir na esfera decisória privativa do Chefe do Executivo.

A razão de sua validade constitucional está no fato de que tais leis não pretendem substituir a discricionariedade administrativa, mas apenas abrir caminhos jurídicos para que o Executivo, se assim desejar, exerça uma competência que já lhe pertence.

Na essência, a lei autorizativa apenas faculta ao Executivo o desenvolvimento de uma política pública ou a adoção de uma medida administrativa que já se encontra dentro de sua órbita material de atribuições.

Não se trata de inovar na organização interna, de estruturar órgãos, de criar obrigações de despesa ou de impor programas de governo.

Trata-se, simplesmente, de reconhecer legislativamente a relevância de determinado tema e habilitar o Executivo a atuar, preservando integralmente sua liberdade de gestão.



Essa compreensão se sustenta em dois pilares basilares: primeiro, a ausência de qualquer imposição normativa; segundo, a inexistência de criação imediata de encargos ou estruturas administrativas.

Toda lei que se limita a autorizar — e não determinar — respeita o espaço decisório reservado ao Executivo, justamente porque não interfere na composição orgânica da Administração, não cria cargos, não institui serviços e não define procedimentos operacionais.

É esse traço de não-obrigatoriedade que a distingue de leis impositivas e que a mantém dentro da moldura constitucional da separação dos poderes.

No caso específico do Projeto de Lei referente à eventual instituição da loteria municipal, a observância desses critérios é absoluta.

Nada no texto legislativo cria automaticamente a loteria, nada estabelece sua implantação obrigatória, nada define sua estrutura operacional e nada determina que o Executivo deva regulamentá-la.

Toda e qualquer etapa — da avaliação de viabilidade à regulamentação, da definição de modalidades à celebração de contratos — permanece sob exclusiva competência do Prefeito.

A lei não substitui, não direciona e não condiciona esse juízo administrativo.

Essa perspectiva evidencia que o parecer prévio incorreu em erro metodológico ao tratar uma lei autorizativa como se fosse determinativa.

A leitura adequada do texto normativo revela que o Legislativo não está impondo política pública, mas apenas exercendo legitimamente sua função institucional de sinalizar prioridades, fomentar debates e autorizar alternativas de ação estatal que poderão ser ou não aproveitadas pelo Executivo.

Impedir o Legislativo de editar leis autorizativas equivaleria a restringir sua própria função política, desvirtuando o papel que a Constituição lhe atribui no processo de formação das políticas públicas locais.



É justamente por preservar a discricionariedade administrativa — e não por substituí-la — que a lei autorizativa é constitucional. Ela não invade a gestão; ao contrário, pressupõe e exige que a gestão seja exercida exclusivamente pelo Executivo.

E quando o Legislativo atua nesse limite, autorizando sem impor, facultando sem ordenar, indicando sem vincular, está estritamente dentro do que a Constituição permite e dentro do que a separação de poderes exige.

IV – A AUTONOMIA MUNICIPAL E O INTERESSE LOCAL NA MATÉRIA LOTÉRICA

O art. 30 da Constituição Federal atribui ao Município competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal.

A instituição facultativa de loteria municipal é diretamente relacionada a esse interesse, já que sua finalidade é financiar políticas públicas essenciais de saúde, educação, assistência social, segurança, esporte e cultura — todas de execução local.

A captação de receitas suplementares para políticas públicas municipais não é apenas uma faculdade administrativa, mas um tema de planejamento e interesse financeiro local, inserindo-se na esfera legislativa municipal.

Assim, ao autorizar o Executivo a avaliar a instituição de loteria, o Legislativo atua dentro de seu campo legítimo de ação normativa, sem ultrapassar limites constitucionais ou administrativos.

V – A INTERPRETAÇÃO CORRETA DA JURISPRUDÊNCIA DO STF SOBRE EXPLORAÇÃO LOTÉRICA

O parecer prévio invocou decisões do STF que trataram das competências da União e dos Estados na exploração de loterias, especialmente a ADPF 492 e a ADI 4986. Entretanto, o parecer incorreu em extrapolação interpretativa.

O Supremo Tribunal Federal jamais proibiu Municípios de instituírem loterias.



A Corte apenas declarou que a União não detém exclusividade material na exploração lotérica e reconheceu competência residual dos Estados.

Em nenhum momento o STF afirmou que Municípios estariam impedidos de explorar loterias. O silêncio do acórdão sobre os Municípios não constitui vedação, especialmente porque a Constituição não contém proibição expressa.

Assim, é incorreta a interpretação que transforma inexistência de previsão federal específica em impedimento municipal. Pelo contrário, prevalece a autonomia local e o princípio federativo.

VI – A IMPROPRIEDADE DE FUNDAMENTAR INCONSTITUCIONALIDADE EM AÇÃO AINDA NÃO JULGADA (ADPF 1212)

O parecer também mencionou a ADPF 1212 como fundamento para impedir a tramitação do PL. Porém, não existe liminar, não há decisão de mérito e nenhuma lei municipal encontra-se suspensa.

A mera pendência de julgamento não constitui fundamento jurídico válido para impedir ou invalidar proposições legislativas.

A presunção de constitucionalidade das leis prevalece até julgamento definitivo — jamais o contrário.

Basear a constitucionalidade do PL em uma atuação hipotética e futura do STF viola a lógica do controle difuso e concentrado.

O Legislativo não pode ter sua atuação paralisada por ações judiciais pendentes, especialmente quando estas não produzem qualquer efeito suspensivo.

VII – A LEI FEDERAL 14.790/2023 E A AUSÊNCIA DE QUALQUER VEDAÇÃO A MUNICÍPIOS

Outro equívoco do parecer foi interpretar a Lei Federal nº 14.790/2023 como se ela tivesse proibido loterias municipais. A norma regula a atuação da União, dos Estados e do Distrito Federal, mas jamais veda a atuação municipal. Em matéria de competência federativa, silêncio não significa proibição.





Os Municípios somente estão proibidos de atuar quando a Constituição ou a legislação federal expressamente o fazem — o que não ocorre no caso das loterias.

A tese de que a lei federal teria excluído os Municípios não encontra amparo jurídico e viola a autonomia municipal.

VIII – CONCLUSÃO E PEDIDO FINAL

Diante de tudo o que foi exposto, a constitucionalidade do Projeto de Lei é evidente. Ele não cria serviço, não interfere na estrutura administrativa, não impõe obrigações ao Executivo e apenas autoriza, de forma facultativa, avaliação sobre instituição de loteria municipal. Está plenamente alinhado à doutrina das leis autorizativas, à separação dos poderes, à autonomia municipal e à jurisprudência constitucional.

Assim, requer-se a reconsideração do parecer prévio e o regular prosseguimento da tramitação do Projeto de Lei CM nº 255/2025, reconhecendo-se sua plena constitucionalidade.

Plenário "João Raposo Rezende Filho - Zinho", em 25 de novembro de 2025.

Lucas Zacarias

Vereador

