

Procedência: Secretaria de Estado de Governo

Interessado: Secretário de Estado de Governo

Número: 14.789

Data: 28 de junho de 2007

Ementa:

REFLEXOS DO ENUNCIADO N.º 2 DA SÚMULA VINCULANTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO ÂMBITO DA LOTERIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS – AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO REGULAR FUNCIONAMENTO DA REFERIDA ENTIDADE EIS QUE CRIADA POR LEGISLAÇÃO PRETÉRITA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 – OBSERVÂNCIA DA RECOMENDAÇÃO CONTIDA NO CORPO DO PRESENTE PARECER

RELATÓRIO

Vem a esta Advocacia-Geral do Estado, por meio do OF/SEGOV/N.º 1.092/07, pedido de exame e emissão de parecer a respeito dos efeitos para a Loteria do Estado de Minas Gerais – LEMG da edição do Enunciado n.º 2 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal, cujo teor, publicado no Diário da Justiça e no Diário Oficial da União de 6 de junho de 2007, é o seguinte:

É inconstitucional a lei ou o ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias.

2. Acompanha, ainda, o expediente, parecer emitido pelos ilustres assessores jurídicos da LEMG (PROCJUR 022/2007) no qual sustentam, em apertada síntese, a suposta inconstitucionalidade formal da Lei federal n.º 11.417, de 26 de fevereiro de 2006, bem como irregularidades formais no processo administrativo e judicial de edição do citado Enunciado da Súmula Vinculante.

3. Quanto ao mérito, o parecer em apreço ponderou que os julgados do Supremo Tribunal Federal nos quais se basearam os eminentes Ministros daquele Corte para a edição do Enunciado n.º 2 da Súmula Vinculante não perquiriram sobre a inconstitucionalidade de leis estaduais instituidoras de

jogos lotéricos, mas, sim, sobre a impossibilidade de os Estados federados editarem legislação sobre a instituição de entidades exploradoras de jogos lotéricos após o advento da Constituição da República de 1988.

4. Assim, ao sentir do ilustre parecerista, que discorreu sobre a perspectiva histórica de criação da LEMG, legislação esta anterior ao vigente texto constitucional, não se teria qualquer efeito negativo para esta instituição o Enunciado n.º 2 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal na medida em que o mesmo não tem o condão de obstaculizar o regular funcionamento das entidades criadas ao tempo em que a própria legislação federal sobre a matéria o permitia.

5. A título de argumentação, o parecer em destaque destaca ainda o fato de que os eventuais atos administrativos editados com vistas a disciplinar os jogos lotéricos explorados pela LEMG não extravasam, seja a legislação estadual pretérita à Constituição da República de 1988, instituidora da entidade e de jogos lotéricos, seja a legislação federal a respeito do assunto, ambas recepcionadas pelo vigente texto constitucional e, em relação as quais, a LEMG mantém estrita obediência.

6. Examinada a questão, formula-se o seguinte

PARECER

7. Depreende-se da consulta duas questões de ordem preliminar que merecem sejam consideradas, quais sejam, a existência de vício de constitucionalidade formal na Lei federal n.º 11.417, de 2006, instituidora no ordenamento jurídico da súmula vinculante objurgada e de irregularidades formais no processo administrativo e judicial de sua instituição.

8. Quanto à suposta inconstitucionalidade formal, há de ser ponderado que de fato a Constituição da República de 1988 estabelece em seu art. 65, parágrafo único a necessidade de que o projeto de lei quando iniciado em uma das Casas legislativas e substancialmente alterado pela Casa revisora deverá retornar a Casa iniciadora para novo exame.

9. Ao sentir dos assessores jurídicos da LEMG houve alteração substancial no conteúdo da legislação em apreço, perpetrada pela Casa revisora, no caso a Câmara dos Deputados, a qual, ao contrário de devolver ao Senado Federal o projeto de lei, encaminhou-o ao Presidente da República que, como sabido, o sancionou.

10. Nesse sentido, encontra-se referida legislação em plena vigência e gerando os efeitos dela decorrentes, razão pela qual o vício de constitucionalidade apontado, se existente, deverá ser levado ao Poder Judiciário, após se examinar a exaustão a suposta desconformidade formal do texto a luz da Constituição da República de 1988, sempre ciente da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual se “a alteração não importou em mudança substancial do sentido do texto”, não há necessidade de retorno à Casa iniciadora. (STF – Pleno – Adin n.º 2.666-6/DF – Rel. Min. Ellen Gracie, DJU de 6.12.2002, p. 51 e STF – Pleno – Adin n.º 2.238-5 – Rel. Min. Ilmar Galvão, DJU de 21.05.2002, p. 65)

11. Dessa maneira, tendo em vista o rol de autoridades legitimadas para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade (art. 103, da Constituição da República de 1988), competirá ao Sr. Advogado-Geral do Estado submeter ao Sr. Governador do Estado a proposição em questão, após, reiterar-se, os estudos que entender necessários sejam empreendidos para tal averiguação de suposta inconstitucionalidade formal.

12. Em relação à suposta irregularidade do processo administrativo e judicial do qual decorreu a instituição do Enunciado n.º 2 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal, deve ser salientado que tal questionamento foi submetido ao Excelso Pretório, nos termos da Petição n.º 329.021/2007, pela Associação Brasileira de Loterias Estaduais – ABLE.

13. Não obstante os argumentos apresentados em referida Petição, reiterados, em parte, na consulta ora formulada, tem-se que o pleito foi rechaçado pela Presidente do Supremo Tribunal Federal mediante despacho, cujo inteiro teor se encontra no *site* do próprio Tribunal, merecendo seja dele transcrito a seguinte passagem que interessa no momento:

A existência de iniciativa dos próprios membros desta Suprema Corte, anterior ao início da vigência da Lei 11.417/2006, representada pela mera captação de eventuais propostas internas de edição de súmulas vinculantes, formalizada na Comissão de Jurisprudência e depois encaminhada a esta Presidência, em nada abalam a plena legitimidade do processo de edição do enunciado em referência.

Ressalte-se que somente em **14.05.2007**, ou seja, quase **dois meses após a entrada em vigor da Lei 11.417/2006**, é que esta Corte, em sessão administrativa, decidiu, de maneira colegiada, unânime e formal, levar à deliberação, em sessão plenária de julgamento, as três primeiras propostas *ex officio* de edição de súmula vinculante.

Na edição do Diário da Justiça de **18.05.2007**, deu-se o indispensável prévio conhecimento público das propostas deste Supremo Tribunal Federal que seriam submetidas à apreciação de seu Plenário, acompanhadas da legislação relacionada e, principalmente, da jurisprudência consolidada sobre os temas envolvidos. A efetiva deliberação sobre a edição dos enunciados somente foi levada a efeito na sessão plenária de **30.05.2007**.

Também não procede o argumento de que o parecer do Procurador-Geral da República deveria ter sido emitido, necessariamente, após 20.03.2007, pois a letra do art. 2º, § 2º, da Lei 11.417/2006, apenas instituiu o requisito da prévia manifestação ministerial, que já se encontrava plenamente atendido no momento da apreciação da proposta de edição do enunciado, ocorrido, como visto, muito depois do início da vigência daquele Diploma (30.05.2007).

(destaques do original)

14. Assim, as supostas irregularidades formais apontadas no processo administrativo em apreço não têm, com o devido respeito, a procedência alvitrada pela assessoria jurídica da LEMG. Em razão disto, as alegadas irregularidades são consideradas, neste estudo, como superadas ante a manifestação da Presidência do Supremo Tribunal Federal.

15. Já, quanto aos efeitos decorrentes da edição do Enunciado n.º 2 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal, percebe-se dos precedentes jurisprudenciais que lhe serviram de motivação, quais sejam: ADI 2.847/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 26.11.2004; ADI 2.948/MT, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 13.05.2005; ADI 2.690, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 16.06.2006; ADI 3.259, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 24.2.2006 e; ADI 2.995, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 21.08.2006; que, em verdade, se está vedando aos Estados federados duas ordens de ações legislativas:

Primeiro, a instituição de novas modalidades de jogos lotéricos a partir do advento da Constituição da República de 1988 e; Segundo, a instituição de entidades a qual se atribuem a exploração de loterias a partir do vigente texto constitucional.

16. Entretanto, o próprio Supremo Tribunal Federal, como se depreende da ADI 2996, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, determina que as leis estaduais que criaram entidades e jogos lotéricos para a exploração correspondente em período de tempo anterior ao Decreto-lei n.º 204, de 1967 e a Constituição da República de 1988 não poderiam ser examinadas no ângulo da

constitucionalidade, admitindo, em decorrência, a recepção da legislação estadual pretérita.

17. Ora, relativamente ao Estado de Minas Gerais, tem-se que a legislação instituidora da LEMG é toda ela anterior ao texto constitucional vigente, tal como realçado na consulta formulada. Com efeito, ao se examinar perfunctoriamente a matéria no bojo da Nota Jurídica AGE n.º 1.397, de 18 de maio de 2007, emitiu-se o seguinte pronunciamento:

10. Aqui, abra-se um parêntese diante da iminente divulgação de súmula vinculante a ser proferida pelo Supremo Tribunal Federal cuja redação proposta possui o seguinte enunciado: “É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias” e que não foi objeto de exame no Parecer AGE n.º 1.264, de 2006.

11. Isso para dizer que, embora tenham sido editadas, no âmbito estadual, textos legislativos após o advento da Constituição da República de 1988, quais sejam a Lei Delegada estadual n.º 88, de 29 de janeiro de 2003 e o seu Decreto regulamentador de n.º 43.270, de 15 de abril de 2003 é certo que a Loteria do Estado de Minas Gerais foi instituída na década de 30 (Decretos estaduais n.ºs 165, de 10 de janeiro de 1939 e 3.850, de 22 de março de 1939), sendo que as leis estaduais que a reorganizaram são, também, de período constitucional anterior a vigente Constituição da República (Leis estaduais n.ºs 6.265, de 18 de setembro de 1973 e 9.475, de 23 de dezembro de 1987), razão pela qual se entende que a súmula vinculante a ser divulgada pelo Pretório Excelso não alcançará a situação jurídica da Autarquia consulente.

12. O que se terá, diante da jurisprudência consolidada na mais alta Corte de Justiça do país e que se aplicará no âmbito estadual, é o impedimento de, agora em diante, os Estados federados editarem legislação nova a respeito de sistemas de consórcio e sorteios, inclusive bingos e loterias, tendo em vista a competência privativa da União Federal sobre a matéria, *ex-vi* do art. 22, inciso XX, da Constituição da República de 1988.

18. Destarte, colhe-se da legislação mineira que a LEMG, criada na década de 30, frise-se, explora duas modalidades de jogos lotéricos, quais sejam, a loteria convencional com respaldo nos decretos-leis 6.259, de 1944 e 204, de 1967, bem como a loteria de concursos e de prognósticos, nas suas várias nuances, com respaldo na Lei estadual n.º 9.475, de 22 de dezembro de 1987, sendo editados, em relação a loteria de concursos e prognósticos meros atos administrativos que não inovaram na ordem jurídica, apenas

estabeleceram os regulamentos correspondentes, não havendo, em virtude disto, razão alguma para que se alegue não tenha sido a legislação estadual pretérita recepcionada pela Constituição da República de 1988.

19. A única ressalva que se faz, a essa altura, já editado o Enunciado n.º 2 da Súmula Vinculante pelo Supremo Tribunal Federal é a respeito de nuances constantes do Decreto estadual n.º 43.270, de 15 de abril de 2003, o qual, embora tenha veiculado normas para regulamentar a Lei Delegada estadual n.º 88, de 29 de janeiro de 2003, que, de seu turno dispôs sobre a estrutura orgânica básica da LEMG, também fez menção a modalidades de concursos de prognósticos lotéricos.

20. Embora da leitura de toda a legislação estadual a respeito da LEMG perceba-se que o decreto acima mencionado não está a inovar no cenário jurídico, mas, tão-somente, sistematiza as várias modalidades de jogos existentes, para que não parem dúvidas e dada a ausência de prejuízos ao regular funcionamento da consulente, recomenda-se seja avaliada a hipótese de se revogar os artigos 2º e 3º de Regulamento a que se refere o aludido ato administrativo normativo de modo a afastar qualquer tipo de questionamento que pretenda atrair para o mesmo os contornos traçados pelo Enunciado n.º 2 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal.

CONCLUSÃO

Do que vem de ser exposto, conclui-se no sentido de que o exame do vício de constitucionalidade formal da Lei federal n.º 11.417, de 2006 poderá ser determinada, a qualquer tempo, pelo Sr. Advogado-Geral do Estado a fim de instruir, se for o caso, a propositura de eventual ação direta de inconstitucionalidade a ser endereçada ao Supremo Tribunal Federal.

Conclui-se, ainda, que no processo administrativo e judicial de edição do Enunciado n.º 2 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal não houve qualquer agressão às determinações contidas na Lei federal n.º 11.417, de 2006, tendo sido, inclusive, rechaçado, pela Presidente do Excelso Pretório, requerimento neste sentido, ausente, pois, irregularidades formais sobre a tramitação respectiva.

Finalmente, tem-se que o Enunciado n.º 2 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal, à consideração do fato de que a legislação instituidora da LEMG e das modalidades dos jogos lotéricos por ela explorados é pretérita a ordem constitucional vigente, não repercutirá negativamente no âmbito do Estado de Minas Gerais.

Recomenda-se, no entanto, diante da ausência de prejuízo ao regular funcionamento da LEMG e para que não sejam argüidas objeções a sua atuação, que se faz indispensável à vista dos reflexos sociais dela decorrentes, a qual se materializa mediante a aplicação efetiva de recursos financeiros em áreas carentes da Sociedade mineira, seja avaliada a hipótese de revogação dos artigos 2º e 3º do Regulamento a que se refere o Decreto estadual n.º 43.270, de 2003.

É como se submete à elevada consideração superior.

Belo Horizonte, 26 de junho de 2007.

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Procurador do Estado
Masp. 598.222-8 - OAB/MG-62.597