

Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

Projeto de Lei nº: 283/2025

Autor(a): Ver. Fúlvio Saulo

PARECER

EMENTA: Projeto de Lei nº 283/2025. Medida legislativa que dispõe sobre a criação do serviço público de loteria no âmbito do Município de Natal. ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE EVIDENCIADA. PARECER PELA REJEIÇÃO DO PROJETO.

I – RELATÓRIO:

Tratam-se os presentes autos de Projeto de Lei nº 283/2025, de autoria do Ver. Fúlvio Saulo, que dispõe sobre a criação do serviço público de loteria no âmbito do Município de Natal.

Em sua justificativa de fls.04/05, o autor do projeto aduziu que a “*criação da Loteria Municipal representa uma solução inovadora para o aumento da Receita do Município – viabilizando ainda a geração de emprego e renda – além de permitir a ampliação de investimentos em áreas prioritárias como saúde, educação, seguridade social, cultura, esporte e turismo*”. Afirmou que a instituição da loteria encontra amparo no julgamento da ADPF nº 493 do STF.

À fl. 07, consta certidão do Departamento Legislativo informando a inexistência de projeto em tramitação ou já convertido em Lei com semelhante discussão.

Em despacho de fl., este Parlamentar, na condição de Presidente da CCJ, avocou a relatoria do projeto, nos termos do inciso IV do art. 56 do RICMN.

É o que importa relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

Preambularmente, cumpre registrar não haver dúvidas da competência da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final para examinar a legalidade e a constitucionalidade do projeto de lei apresentado. O fundamento, para tanto, encontra amparo no art. 71, inciso I do Regimento Interno da CMN.

Convém salientar que o exame a ser realizado por este Relator reveste-se de natureza estritamente jurídico-legal, razão pela qual não se incluirão, neste parecer, juízos de valor de ordem político-social acerca do mérito da proposição legislativa.

Como já relatado, a proposta legislativa objetiva autorizar o Poder Executivo a instituir a Loteria do Município de Natal/RN, com o objetivo de explorar, diretamente ou por meio de concessão, as modalidades lotéricas permitidas pela legislação federal.

De logo, antecipo, que a medida legislativa não merece tramitar perante essa Casa Legislativa, em razão da presença de vício de constitucionalidade e legalidade.

Examinando o aspecto formal da medida, observo a presença de vício de constitucionalidade no requisito competência.

A meu entender, a matéria objeto da proposta legislativa extrapola o permissivo constitucional do art. 30, inciso I da Carta Política de 1988, não sendo, pois, de competência do Município, conforme restará demonstrado.

Como bem afirmou o autor do projeto, o STF, no julgamento da ADPF 493/DF (**julgado em 30 de setembro de 2020**), por meio do voto-condutor do Min. Gilmar Mendes, enfrentou explicitamente a questão da competência dos Municípios para explorar o serviço de loterias, embora tal posicionamento não tenha integrado a ementa do julgado. Assentou o Ministro-Relator:

ADPF 493/DF:

“É lícito concluir, portanto, que 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.”

A partir desse histórico precedente, inaugurou-se o debate jurídico sobre a possibilidade de criação e exploração de loterias pelos Municípios, especialmente à luz do pacto federativo consagrado na Constituição de 1988, que não prevê a hierarquia entre os entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Contudo, ao longo dessa discussão, sobreveio a promulgação da Lei Federal nº 14.790/2023, que, embora tenha revogado os arts. 1º e 32 do Decreto-Lei nº 204/1967 – dispositivos que, até então, resguardavam à União a exclusividade na instituição de loterias – também alterou substancialmente o marco normativo federal, ao inserir o art. 35-A na Lei nº 13.756/2018, com a seguinte redação:

CAPÍTULO V-A

DA EXPLORAÇÃO DAS LOTERIAS PELOS ESTADOS E PELO DISTRITO FEDERAL

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. [\(Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023\)](#)

§ 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

Ao assim dispor, a nova legislação federal atribuiu expressamente a competência material para a exploração de loterias somente aos Estados e ao Distrito Federal, excluindo, de forma inequívoca, os Municípios da permissão legal para explorar tais serviços, ainda que por meio de concessão.

Tal disposição, enquanto não declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, vincula os entes federativos, no caso em questão, os Municípios, e deve ser observada em respeito ao pacto federativo e à hierarquia normativa.

Cabe rememorar que pouco antes do julgamento da ação de controle concentrado (da ADPF 493/DF) que garantiu aos Estados-membros o direito de instituir e explorar o serviço regional de loterias públicas, o STF já havia decidido pela impossibilidade dos Municípios explorarem o serviço local de loterias públicas, conforme se depreende do aresto a seguir:

“PROCESSO OBJETIVO – PEDIDO DE LIMINAR – CONVERSÃO – JULGAMENTO DE MÉRITO – POSSIBILIDADE. Devidamente aparelhada a arguição de descumprimento de preceito fundamental para o exame definitivo da controvérsia constitucional submetida ao crivo do Supremo, surge possível a conversão do julgamento da medida cautelar em decisão de mérito. Precedentes: ação direta de inconstitucionalidade nº 4.136, relator ministro Cezar Peluso, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 1º de março de 2013; ação direta de inconstitucionalidade nº 5.253, relator ministro Dias

Toffoli, com acórdão veiculado no Diário da Justiça de 1º de agosto de 2017. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE – ARTIGO 103, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Ante a imperatividade do preceito constitucional, o papel da Advocacia-Geral da União é a defesa da norma impugnada. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – CABIMENTO – SUBSIDIARIEDADE. Impugnada lei municipal em face do sistema constitucional de repartição de competências legislativas, mostra-se adequada a arguição considerado o atendimento à subsidiariedade do instrumento. SISTEMA DE CONSÓRCIOS E SORTEIOS – ARTIGO 22, INCISO XX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO – OFENSA A PRECEITO FUNDAMENTAL – PRINCÍPIO FEDERATIVO. 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, Julg. 17-10-2018) (Grifei)

Este Relator não pode ignorar que existem em diversos Municípios brasileiros legislação dispondo sobre a instituição e exploração de serviços lotéricos em âmbito local. Todavia, cumpre destacar que a legislação federal, a jurisprudência

e a doutrina especializada convergem em sentido diametralmente oposto, qual seja, o da inconstitucionalidade dessas normas.

De mais a mais, cumpre destacar que o principal fundamento invocado pelo Supremo Tribunal Federal para reconhecer a constitucionalidade da instituição de loterias pelos Estados-membros reside na inserção do serviço público de loteria no âmbito da denominada competência residual, prevista no art. 25, §1º, da Constituição da República. Referido dispositivo estabelece que:

“§1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”

Entretanto, a aplicação do referido fundamento não se estende aos Municípios, porque não são detentores de competência residual, mas apenas de competência expressa nos termos do art. 30 da Carta Magna.

Assim, diferentemente dos Estados, os Municípios carecem de respaldo constitucional para assumir, por exclusão, competências não atribuídas a outro ente federativo, sendo-lhes vedado inovar no ordenamento jurídico em matéria que exija autorização expressa da Constituição ou da legislação federal.

Destarte, verifica-se que o ***Projeto de Lei sub examine se apresenta ilegal, uma vez que exorbita os limites traçados pela legislação federal*** que disciplina a matéria, notadamente o art. 35-A da Lei nº 13.756/2018 introduzido pela Lei Federal nº 14.790/2023, o qual restringe a exploração de atividades lotéricas aos Estados e ao Distrito Federal, excluindo, de forma inequívoca, os Municípios; e ***inconstitucional em virtude de extrapolar as competências normativas conferidas aos entes municipais, nos termos do art. 30 da Constituição da República.***

Nessa mesma linha de entendimento foi o parecer da Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Sorocaba, que apreciando questão idêntica à ora submetida

a exame, reconheceu a inconstitucionalidade de projeto de origem parlamentar que autorizava criação de loteria municipal e exploração das modalidades lotéricas. Vejamos a ementa:

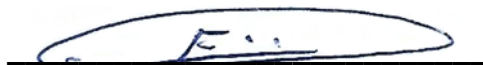
“EXPLORAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE LOTERIA MUNICIPAL. ADPF 493/DF. LEI FEDERAL Nº 14.790/2023. AUTORIZAÇÃO EXPRESSA APENAS PARA ESTADOS E O DISTRITO FEDERAL EXPLORAREM AS MODALIDADES PREVISTAS PELA LEGISLAÇÃO FEDERAL. ILEGALIDADE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES QUANTO AO ART. 2º DO PL.” (PL nº 180/2024)

III – VOTO:

À vista do exposto, **opino** pela **rejeição** do projeto, ante a sua inconstitucionalidade e ilegalidade, com o consequente arquivamento.

É como voto.

Natal/RN, 12 de agosto de 2025.



ALDO CLEMENTE – Vereador - PSDB
Presidente da Comissão de Legislação,
Justiça e Redação Final