

**17/10/2018****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 337  
MARANHÃO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. MARCO AURÉLIO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CÂMARA MUNICIPAL DE CAXIAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

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

**ADPF 337 / MA**

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.

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em converter a apreciação da medida cautelar em exame de mérito e julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.566, de 28 de abril de 2005, do Município de Caxias/MA, nos termos do voto do relator e por unanimidade, em sessão presidida pelo Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 17 de outubro de 2018.

**MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR**

**17/10/2018**

**PLENÁRIO**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 337  
MARANHÃO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. MARCO AURÉLIO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CÂMARA MUNICIPAL DE CAXIAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**RELATÓRIO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Dr. Eduardo Ubaldo Barbosa:

O Procurador-Geral da República busca a declaração de inconstitucionalidade, da Lei nº 1.566, de 28 de abril de 2005, do Município de Caxias, Estado do Maranhão, mediante a qual foi instituído, como serviço público municipal, o concurso de prognósticos de múltiplas chances.

Aduz haver o legislador local violado o preceito fundamental do pacto federativo – artigos 1º, cabeça, 18 e 60, § 4º, inciso I, da Constituição Federal –, ante a usurpação de competência da União para dispor sobre sistema de consórcios e sorteios – artigo 22, inciso XX, da Constituição.

Aponta ter sido formalizada, previamente, representação por Promotor de Justiça da Comarca de Caxias. Discorre acerca dos requisitos de cabimento da medida. Cita como precedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 33/PA, da relatoria do ministro Gilmar Mendes. Diz da impossibilidade de manejo de outro instrumento de controle abstrato ante a origem do Diploma legal atacado, revelado atendimento à subsidiariedade. Sustenta a inviabilidade de impugnar a norma por meio do controle de constitucionalidade estadual, porquanto não pode a Constituição local versar competência legislativa da União.

**ADPF 337 / MA**

No mérito, alega existir jurisprudência pacífica do Supremo quanto à competência privativa da União para legislar acerca de sistema de concurso de prognósticos – ações diretas de inconstitucionalidade nº 3.895/SP, relator ministro Menezes Direito, nº 3.148/TO, relator ministro Celso de Mello, e nº 3.277/PB, relator ministro Sepúlveda Pertence, entre outras. O verbete vinculante nº 2, de 30 de maio de 2007, segundo o qual “é inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias”.

Argumenta estar excluída a competência de qualquer outro ente federativo, inclusive municipal, para disciplinar o tema, uma vez reconhecida a atribuição privativa da União.

Sob o ângulo do risco, ressalta a continuidade da atividade municipal de concurso de prognósticos, por meio da venda de bilhetes e da realização de sorteios, caso não seja suspenso o ato atacado, o que caracteriza situações irreparáveis ou de difícil reparação.

Em 15 de abril de 2015, Vossa Excelência apresentou o processo em mesa para análise do pedido de liminar. Após, determinou fossem providenciadas as informações, a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República, sem prejuízo da eventual designação de data de julgamento da medida cautelar pela Presidência do Supremo.

A Câmara Municipal de Caxias aponta a ausência de comprovação da relevância da controvérsia judicial a justificar a instauração do processo objetivo. Reportando-se ao princípio da subsidiariedade, discorre sobre a possibilidade de ter-se a impugnação da norma municipal questionada pela via do controle abstrato estadual, razão pela qual realça a inadequação

**ADPF 337 / MA**

da arguição. No mérito, diz da improcedência do pedido veiculado na peça primeira.

A Advocacia-Geral da União afirma a incompatibilidade, com a Constituição Federal, da Lei atacada. Aduz a competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, conforme disposto no artigo 22, inciso XX, da Lei Maior. Reporta-se ao teor do verbete vinculante nº 2 da Súmula, articulando com precedentes do Supremo.

A Procuradoria-Geral da República opina pela procedência do pedido, ante fundamentos assim resumidos:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI 1.566/2005 DO MUNICÍPIO DE CAXIAS/MA. EXPLORAÇÃO DE LOTERIA POR MUNICÍPIO. PRELIMINAR. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO.

1. A subsidiariedade em arguição de descumprimento de preceito fundamental somente deve ser aferida em face das demais ações objetivas de controle de constitucionalidade cabíveis perante o Supremo Tribunal Federal.

2. A partir da Constituição de 1988, legislar sobre sorteios, inclusive loteria, é competência privativa da União (CR, art. 22-XX).

3. É inconstitucional lei municipal que estabelece serviço público municipal de concurso de prognósticos.

Parecer pelo conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido.

É o relatório, a ser distribuído, com antecedência, aos integrantes do Colegiado.

**17/10/2018****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 337  
MARANHÃO****VOTO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Atendem para o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição Federal. À Advocacia-Geral da União, em processo objetivo, especialmente tendo como objeto norma municipal, cumpre a defesa do texto impugnado. Mostra-se inviável, em vez de assim proceder, atacá-lo. Faço a observação ante a postura adotada no sentido de acolher-se o pedido formulado.

Nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental, formalizada em 24 de março de 2015, busca-se a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 1.566, de 28 de abril de 2005, do Município de Caxias/MA, mediante a qual foi instituído, como serviço público municipal, o concurso de prognósticos de múltiplas chances.

Em 15 de abril imediato, o processo foi liberado para exame da liminar pelo Plenário, considerada a inviabilidade de ter-se, em processo objetivo, no curso do Ano Judiciário, quando o Colegiado realiza sessões semanais, determinação no sentido da suspensão de ato normativo por meio de pronunciamento individual, tendo em conta a competência do Pleno para implemento de medida acauteladora, exigida a maioria absoluta – 6 votos.

Ocorrida a designação, pela Presidência, de data para julgamento em Plenário no dia 27 de setembro de 2018, tem-se que, em virtude do decurso do tempo, a arguição já se encontra devidamente aparelhada para o exame definitivo da controvérsia constitucional submetida ao crivo do Supremo, em razão da apresentação das informações, da manifestação da Advocacia-Geral da União e do parecer da Procuradoria-Geral da República. A conversão do julgamento da medida cautelar em decisão de mérito revela-se não apenas possível, mas também desejável, ante a avalanche de processos, no que praticamente inviabiliza a adequada atuação do Tribunal. Precedentes: ação direta de inconstitucionalidade nº

**ADPF 337 / MA**

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.

Preliminarmente, quanto à regra do § 1º do artigo 4º da Lei nº 9.882/99 – de que não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade –, entendo estar satisfeito o requisito considerada a origem do ato discutido.

O artigo 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal alcança, exclusivamente, as leis e atos normativos federais e estaduais. A controvérsia refere-se à validade da Lei nº 1.566, de 2005, do Município de Caxias/MA. Daí a impossibilidade de a norma ser atacada por meio de ação direta de inconstitucionalidade. No mais, a impugnação ocorre em face do artigo 22, inciso XX, da Carta da República, versada matéria – competência legislativa privativa da União – de disciplina imprópria aos constituintes estaduais. Disso decorre a inviabilidade do controle de constitucionalidade estadual.

A norma municipal tratou, inequivocamente, de sistema de consórcios e sorteios. Segundo os artigos 1º e 2º, parágrafo único, da Lei, foi instituído, no âmbito do Município de Caxias, “curso de prognósticos numérico de múltiplas chances”, consistente em “sorteios instantâneos, manuais, mecânicos ou eletrônicos de números, palavras, letras ou símbolos, específicos ou combinados entre si, com distribuição de prêmios para um ou mais acertadores mediante rateio, prêmios pré-definidos e/ou bancados”.

O Supremo, em diferentes oportunidades, assentou possuir a União competência privativa para legislar acerca de sistema de consórcios e sorteios, implicando violação do artigo 22, inciso XX, da Lei Maior a disciplina do tema por meio de leis estaduais e distrital:

Lei estadual. Proibição de máquinas caça-níqueis, de videobingos, de videopôquer e assemelhadas. Inconstitucionalidade. Precedentes da Suprema Corte. 1. Esta

**ADPF 337 / MA**

Suprema Corte já assentou que a expressão "sistema de sorteios" constante do art. 22, XX, da Constituição Federal alcança os jogos de azar, as loterias e similares, dando interpretação que veda a edição de legislação estadual sobre a matéria, diante da competência privativa da União. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.895/SP, relator Menezes Direito, julgada em 4 de junho de 2008)

Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 7.416, de 10 de outubro de 2003, do Estado da Paraíba, que dispõe sobre serviço de loterias e jogos de bingo: inconstitucionalidade formal declarada, por violação do art. 22, XX, da Constituição Federal, que estabelece a competência privativa da União para dispor sobre sistemas de sorteios. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.277/PB, relator Sepúlveda Pertence, julgada em 2 de abril de 2007)

Em virtude da formalização desses e de outros precedentes, o Tribunal editou, em 30 de maio de 2007, o verbete vinculante nº 2 da Súmula, assim redigido:

É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias. (Diário de Justiça de 6 de junho de 2007).

Nos precedentes citados e na votação do enunciado, fiquei vencido por entender inviável que o ente central discipline serviço de Estados e do Distrito Federal, sob pena de a Federação ser solapada. Não vislumbro, no mencionado inciso XX do artigo 22, versada a competência legislativa privativa da União, alcance a loterias.

No entanto, levando em conta a edição do verbete vinculante, descabe cogitar, a esta altura, da reabertura de discussão cuja solução já está consagrada no Plenário. As decisões e o enunciado sumular, embora



**ADPF 337 / MA**

digam respeito a leis estaduais, são pertinentes no caso concreto, considerada legislação municipal, levando em conta a circunstância de ter sido lançada, como fundamento último, a competência privativa da União.

Assentada a usurpação de competência legislativa, deve ser reconhecida afronta a preceito fundamental. A inobservância da repartição constitucional de competências legislativas e materiais implica flagrante desprezo à autonomia política e funcional das entidades federativas, ou seja, ao princípio federativo – artigo 1º, cabeça, da Constituição Federal –, eleito pelo constituinte originário como uma das cláusulas pétreas inscritas no artigo 60, § 4º, inciso I, da Lei Maior.

Convertida a apreciação da medida cautelar em exame de mérito, julgo procedente o pedido formalizado para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.566, de 28 de abril de 2005, do Município de Caxias/MA.

**17/10/2018**

**PLENÁRIO**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 337  
MARANHÃO**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, estou de acordo, acompanho o eminente Ministro-Relator. Vou averbar apenas quanto à subsidiariedade a compreensão que tenho tido sobre essa matéria, mas, no remate final, estou de pleno acordo com o eminente Ministro Marco Aurélio.

17/10/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 337  
MARANHÃO**

**VOTO - VOGAL**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Acolho o bem lançado relatório proferido pelo e. Ministro Marco Aurélio.

O Procurador-Geral da República requer a declaração de inconstitucionalidade da Lei 1.566 do Município de Caxias, de 28 de abril de 2005, cujo teor é o seguinte:

“Art. 1º Fica instituído no Município de Caxias, como sendo serviço público municipal, o concurso de prognósticos numéricos de múltiplas chances.

Art. 2º O serviço municipal de concurso de prognóstico numéricos de múltiplas chances constitui um serviço público com objetivo de angariar recursos financeiros para o desenvolvimento da política municipal de assistência social

Parágrafo Único – O Concurso de Prognósticos Numéricos de Múltiplas Chances é modalidade que tem por base sorteios instantâneos, manuais, mecânicos ou eletrônicos de números, palavras, letras ou símbolos, específicos ou combinados entre si, com distribuição de prêmios para um ou mais acertadores mediante rateio, prêmios pré-definidos e/ou bancados.

Art. 3º A execução do serviço municipal de concurso de prognóstico numérico de múltiplas chances será explorado pelo município através da SECRETARIA MUNICIPAL DE SOLIDARIEDADE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL, podendo, também, ser delegado a entidade privada através de procedimento licitatório, bem como, conceder a exploração destes serviços a uma instituição brasileira filantrópica;  
Parágrafo Único – A instituição brasileira que trata o caput deste artigo deverá se enquadrar no art. 24, inciso XIII da Lei 8.666/93, de acordo com as normas desta Lei e demais

**ADPF 337 / MA**

Legislações pertinentes.

Art. 4º – As instituições interessadas deverão atender aos seguintes requisitos:

- I – Ter a sua sede exclusivamente na cidade de Caxias;
- II – Ser declarada entidade de utilidade pública municipal;
- III – Estar inscrita no Conselho municipal de assistência social do município de Caxias;
- IV – Estar devidamente registrado em cartório o seu estatuto e ata de eleição da diretoria em exercício;
- V – Ter mais de 5 (cinco) anos de existência.

Art. 5º – A instituição terá que apresentar perante o Município de Caxias os seguintes documentos:

- a) Cópias dos atos constitutivos devidamente registrados no cartório competente;
- b) Cópia do documento de identificação, do certificado de pessoa física e título de eleitor, do representante legal da instituição;
- c) Cópia do comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ;
- d) Certidão Negativa de Débitos de Tributos e contribuições Federais; Certificado de Regularidade de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS; Certidão Negativa quanto à Dívida Ativa da União; Certidão Negativa de Débitos Estaduais, Certidão Negativa de Débito perante à Previdência Social;
- e) Certidões dos cartórios distribuidores do foro cível, criminal, e trabalhista da comarca da sede, que comprove a idoneidade da mesma;
- f) Atestado de funcionamento firmado por 03 (três) autoridades locais;
- g) Comprovar perante o município de Caxias todos os critérios elencados no artigo anterior.

Art. 6º – é competência do município de Caxias dirigir, coordenar, executar, credenciar, autorizar, fiscalizar, distribuir e controlar todas as atividades relacionadas com o serviço municipal de concurso de prognósticos numérico de múltiplas

**ADPF 337 / MA**

chances.

§1º – O município de Caxias, por ato do Prefeito municipal, deverá nomear dentre os integrantes do Conselho Municipal de Assistência Social, um grupo de trabalho de 03 (três) membros, especialmente constituído para o fim determinado caput deste artigo, para exercer as atividades destes serviços, os quais terão como obrigação o que segue:

I – Fiscalizar a instituição concessionária dentro das prerrogativas e exigências contidas nesta Lei;

II – Fiscalizar cada um dos planos de sorteios dos concursos de prognósticos numéricos de múltiplas chances, desenvolvidos pelo concessionário;

§2º – Nenhum plano de sorteio e premiação poderá ser colocado à venda sem estar devidamente atendidas as exigências legais contidas nesta Lei;

Art. 7º – A concessionária dos serviços não poderá realizar ou divulgar sorteios sem a devida autorização do Município de Caxias.

§1º A instituição concessionária deverá requerer a SEFIN – SECRETARIA DE FINANÇAS a expedição da guia com petente, para os repasses das verbas devidas, bem como, comprovar o cumprimento das exigências contidas nesta Lei.

§2º – Em caso de inadimplência ou descumprimento de qualquer dispositivo desta Lei, a concessionária perderá o direito à concessão, ficando facultado ao município proceder o novo procedimento para contratar empresa privada ou conveniar com outra instituição.

Art. 8º – É dever da concessionária comunicar ao Município de Caxias para realização do concurso de prognósticos numéricos de múltiplas chances com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas do início de um ou mais sorteios, sob pena de não realização do concurso.

§1º – No ato da comunicação do concurso de prognósticos numéricos de múltiplas chances, esta deverá conter as seguintes informações:

a) Definição do universo de elementos sorteáveis e modo

**ADPF 337 / MA**

de agrupamento podendo ser unitário, composto ou misto;

b) Previsão de vendas;

c) Preço unitário do bilhete, cartela, cartão, tíquete ou cupom;

d) Quantidade a ser emitida para venda;

e) Plano de distribuição de prêmios contendo a quantidade, especificação e valores unitário e total, com descrição minuciosa deles;

f) Descrever, detalhadamente, a metodologia utilizada e ordem de classificação de prêmios e sua vinculação com os resultados do processo de definição dos ganhadores; Definição do local e datas de realização dos processos de definição dos ganhadores; Local de exposição e entrega dos prêmios; Declaração da caducidade do direito ao prêmio, após decorrido 90 (noventa) dias da data da realização do evento.

§2º caso a concessionária deixe de atender a algum dos itens acima anunciados, esta não poderá em hipótese alguma, dar prosseguimento ao sorteio. Em caso de descumprimento, perderá o direito à concessão.

Art. 9º a concessionária deverá sempre requer do município autorização para impressão dos modelos sorteáveis (bilhetes, cartelas, cartões, tíquetes ou cupons).

Parágrafo Único – Deverão os modelos sorteáveis terem, obrigatoriamente, as seguintes informações:

a) Extrato do regulamento do processo de definição dos ganhadores;

b) Número de ordem e série correspondente;

c) Nome do município, caso seja o sorteio realizado por instituição concessionária deverá conter o nome, endereço, telefone e o número do CNPJ;

d) Local, data e forma de realização do evento e apuração do resultado;

e) Relação dos prêmios e a ordem de classificação;

f) Endereço e/ou telefone para possíveis reclamações;

g) Número de controle do município (autorização).

Art. 10 – Será obrigatório conter em todos os impressos de

**ADPF 337 / MA**

divulgação do evento, o número da autorização emitida pela Prefeitura Municipal;

Art. 11 – O plano de sorteio deverá ser submetido sempre à apreciação do Poder Executivo, quando o serviço for gerido por instituição concessionária e, só após sua autorização e aprovação, tudo de acordo com as exigências desta Lei, poderá ser dado início ao processo de divulgação e sorteio dos prêmios;

Art. 12 – Será facultado à instituição concessionária angariar patrocinadores para custear em parte ou no todo o processo de premiação, podendo fazer constar nos materiais de impressos, bem como, na transmissão pela imprensa falada, escrita e televisiva, o nome de seus patrocinadores;

Art. 13 – Quando a execução do serviço for por meio de instituição brasileira que atenda as exigências do art. 3º, §2º, deverá esta destinar ao FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, por cada sorteio (semanal) de concurso de prognósticos numéricos de múltiplas chances, a quantia equivalente a 300 (trezentos) UFIRs que deverá ser recolhida aos cofres públicos municipais por meio de Documento de Arrecadação Municipal – DAM ou por meio de depósito na conta bancária vinculada ao FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 300 (trezentos) UFIRs que deverá ser paga diretamente à ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO BAIRRO PONTO e a quantia equivalente a 500 (quinhentos) UFIRs que deverá ser paga diretamente à SOCIEDADE ESPORTIVA JUVENTUDE.

Art. 14 – O município de Caxias não é responsável por danos causados a terceiros que porventura tenha sofrido ao ter adquirido elementos sorteáveis para concorrer aos prêmios, sempre o que executou dos serviços estiverem sendo administrado por instituição filantrópica ou por empresa privada.

Art. 15 – Os valores e bens destinados ao Fundo Municipal de Assistência Social, por força desta Lei, serão aplicados e utilizados para o desenvolvimento da política municipal de

**ADPF 337 / MA**

assistência social.

Art. 16 – A realização do concurso de prognósticos, tipo sorteio numérico de múltiplas chances, poderá ser realizado em locais abertos ao público concorrente ou em locais pré-determinados, sendo estes operacionalizados e divulgados os resultados por meio de mídia eletrônica (emissora de rádio e/TV), inclusive com o apoio de sistema de computação.

Art. 17 – É de inteira responsabilidade do explorador do serviço público que trata esta Lei, quanto à elaboração dos planos de sorteios, distribuição, venda dos elementos sorteáveis, credenciamento dos agentes distribuidores, revendedores, pagamento dos prêmios e pelos controles administrativos, financeiros e estatístico das vendas.

Art. 18 – É obrigatório a contratação de um Auditor independente, para acompanhar os sorteios, bem como auditar as operações financeiras da instituição em caso de concessão do serviço, que deverá ficar responsável em emitir relatórios circunstanciados e encaminhar, semestralmente, ao Secretário de Finanças Municipal de Caxias.

Art. 19º Prescreve em 90 (noventa) dias após a realização do sorteio, o direito de reclamar os prêmios ofertados, ficando os prêmios não reclamados revestidos em favor do Fundo Municipal de Assistência Social.

Art. 20 – Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogam-se as disposições em contrário.”

A alegação é de que houve ofensa ao pacto federativo, preceito fundamental da Constituição, visto que apenas a União detém competência normativa para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios. No mesmo sentido, manifestou-se a Advocacia-Geral da União.

Em sede de informações, a Câmara Legislativa invocou a preliminar de não-conhecimento, sustentando, em síntese, ser cabível a ação direta em âmbito estadual.

Inicialmente, acolho a preliminar trazida pela Câmara Legislativa. A possibilidade de se utilizar da ação direta em âmbito estadual é



**ADPF 337 / MA**

providência que, de acordo com a jurisprudência desta Corte, faz incidir o disposto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99, segundo o qual “não será admitida a ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”.

O requisito da subsidiariedade para ajuizamento de ADPF demanda apenas a existência de meio processual com eficácia potencial de solver a controvérsia judicial apresentada em ação de controle objetivo, e não a efetiva utilização do mencionado instrumento com a pacificação da situação jurídica já à época do ajuizamento da arguição. Nesse sentido, confirmam-se:

“AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO FINANCEIRO. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. SUBSIDIARIEDADE. CABIMENTO. SOBERANIA DO PARLAMENTO. COMPETÊNCIA DE ÓRGÃO JURISDICIONAL. DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL. 1. O pressuposto da subsidiariedade para ajuizamento de ADPF demanda apenas a existência de meio processual com eficácia potencial de solver a controvérsia judicial apresentada em ação de controle objetivo, e não a efetiva utilização do mencionado instrumento com a pacificação da situação jurídica já à época do ajuizamento da arguição. 2. A presente ação não atende o princípio da subsidiariedade da ADPF, nos termos do art. 4º, §1º, da Lei 9.882/1999, mesmo que o interesse deduzido na exordial seja a declaração de constitucionalidade de lei estadual, porque a representação de inconstitucionalidade ajuizada em seara local, até pela sua abstrativização, sem interesse processual direto e individual, consiste em meio eficaz para fins de sanar lesividade a preceito fundamental da Constituição da República, notadamente a independência e separação dos poderes. 3. Afirmar a constitucionalidade de dispositivo preambular da peça orçamentária, que estima as receitas e fixa as despesas e em nada dispõe sobre a repartição

**ADPF 337 / MA**

de competências na elaboração do orçamento entre os Poderes do ente federativo, não infirma a inafastabilidade jurisdicional e o postulado do non liquet. Reconhecer a competência e a soberania do Poder Legislativo para aprovar periodicamente o orçamento público não significa impedir ou tolher o exercício da atividade jurisdicional de órgão competente para processar e julgar representação de inconstitucionalidade em juízo abstrato. Logo, da narração dos fatos não decorre logicamente a conclusão, culminando na inépcia da exordial. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(ADPF 536 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 10/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-198 DIVULG 19-09-2018 PUBLIC 20-09-2018).

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL. INDEFERIMENTO DE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MÚLTIPLOS FUNDAMENTOS. REVOGAÇÃO DO ATO CONCRETO IMPUGNADO. PREJUÍZO DO RECURSO. SUBSISTÊNCIA DOS DEMAIS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. 1. Após a interposição do recurso, sobreveio a extinção do ato de nomeação que motivou, no particular, o ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Em decorrência disso, a ADPF perdeu o elemento concreto que dava lastro ao interesse processual, tornando-se prejudicada. 2. A ADPF será cabível desde que não exista, para a hipótese in concreto, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade, tais como o habeas corpus, habeas data; mandado de segurança individual e coletivo; mandado de injunção; ação popular; ADI estadual, entre outros meios. No caso, a decisão recorrida demonstrou a viabilidade de acionamento, com igual proveito, de diversas outras ações constitucionais, evidenciando a inobservância da regra da subsidiariedade. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(ADPF 390 AgR, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE

**ADPF 337 / MA**

MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 07-08-2017 PUBLIC 08-08-2017).

No que tange ao cabimento da ação direta na origem, cumpre ressaltar que o preceito relativo ao federalismo é cláusula de repetição obrigatória nas Constituições dos Estados. Além disso, há, no Supremo Tribunal Federal, jurisprudência sedimentada, com força vinculante, segundo a qual “é inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias”.

Por isso, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99, não admito a arguição.

Caso superada a preliminar de não conhecimento, é caso de se deferir a medida cautelar requerida. A Súmula Vinculante 2, a que se fez menção nesta manifestação, tem origem em sedimentada jurisprudência desta Corte. Por todas, cito o precedente firmado quando do julgamento da ação direta 2.995, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, DJe 27.09.2007:

“A cláusula de competência inscrita no art. 22, inciso XX, da Constituição da República atribui máximo coeficiente de federalidade ao tema dos "sorteios" (expressão que abrange os jogos de azar, as loterias e similares), em ordem a afastar, nessa específica matéria, a possibilidade constitucional de legítima regulação normativa, ainda que concorrente, por parte dos Estados-membros, do Distrito Federal ou dos Municípios. - Não assiste, ao Estado-membro, bem assim ao Distrito Federal, competência para legislar, por autoridade própria, sobre qualquer modalidade de loteria ou de serviços lotéricos. Precedentes. - A usurpação, pelo Estado-membro, da competência para legislar sobre sistemas de sorteios - que representa matéria constitucionalmente reservada, em caráter de absoluta privatividade, à União Federal - traduz vício jurídico que faz instaurar situação de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo radical, a própria integridade

**ADPF 337 / MA**

do ato legislativo daí resultante. Precedentes. - Não se instaurou, perante o Supremo Tribunal Federal, processo de controle normativo abstrato referente à Lei nº 73/1947 do Estado de Pernambuco, editada em momento no qual era facultado, a qualquer Estado-membro, por efeito de legislação federal (DL nº 204/67), dispor, validamente, sobre a instituição e a exploração de serviços lotéricos. Matéria estranha, portanto, ao âmbito deste processo de fiscalização normativa, cujo objeto limita-se, unicamente, ao exame da legitimidade constitucional da Lei estadual nº 12.343/2003 e do Decreto estadual nº 24.446/2002. Situação idêntica à que se registrou no julgamento da ADI 2.996/SC. A QUESTÃO DO FEDERALISMO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO - O SURGIMENTO DA IDÉIA FEDERALISTA NO IMPÉRIO - O MODELO FEDERAL E A PLURALIDADE DE ORDENS JURÍDICAS (ORDEM JURÍDICA TOTAL E ORDENS JURÍDICAS PARCIAIS) - A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS: PODERES ENUMERADOS (EXPLÍCITOS OU IMPLÍCITOS) E PODERES RESIDUAIS.

(ADI 2995, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 13/12/2006, DJe-112 DIVULG 27-09-2007 PUBLIC 28-09-2007 DJ 28-09-2007 PP-00026 EMENT VOL-02291-02 PP-00187).

A referência a esse precedente está a indicar que sequer seria possível aos Estados invocar, sob o fundamento de competência concorrente, outra finalidade para se legislar a respeito do tema constante da Lei 1.566, de 28 de abril de 2015.

Sendo essa a extensão da Súmula Vinculante, ou seja, o do máximo coeficiente de federalidade, não há espaço normativo para que os Municípios venham a legislar a respeito de concursos de prognósticos.

Ante o exposto, declaro a inconstitucionalidade da Lei do Município d Caxias/MA n. 1.566, de 28 de abril de 2015, e, por conseguinte, julgo procedente a ação direta.

É como voto.

**17/10/2018**

**PLENÁRIO**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 337  
MARANHÃO**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Senhor Presidente, também acompanho o Relator na conclusão, embora, no conhecimento, em razão daquela questão da subsidiariedade, faça referência a isso no meu voto e expressamente deixo consignada essa questão exatamente nos termos da nossa jurisprudência predominante. Contudo, acompanho o Ministro-Relator na conclusão.

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 337  
MARANHÃO**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **CÂMARA MUNICIPAL DE CAXIAS**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**VOTO**

**A Senhora Ministra Cármen Lúcia (Vogal):**

1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, na qual se questiona a validade constitucional da Lei 1.566/2005 do Município de Caxias/MA, que dispõe sobre a criação de serviço público municipal de concurso de prognósticos numéricos de múltiplas chances, cujo objetivo seria angariar recursos financeiros para o desenvolvimento no campo da assistência social do município de Caxias.

2. Para o arguente, a Lei 1.566/2005 do Município de Caxias/MA *“viola o pacto federativo, por ser da competência privativa da União legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios”*, demonstrando-se a plausibilidade jurídica do pedido.

Alega que *“o periculum in mora decorre do fato de que, enquanto não suspensa a eficácia da norma contestada, poderá permanecer em funcionamento a atividade municipal de concurso de prognósticos, por meio de venda de bilhetes, realização de sorteios e demais procedimentos decorrentes, caracterizando situações de irreparável ou de difícil reparação dos efeitos que a norma questionada tende a gerar”*.

Requer *“de início, que esse colendo Tribunal conceda medida cautelar para suspensão da eficácia da lei impugnada. Ao final, requer seja julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 1.566, de 28 de abril de 2005, do Município de Caxias/MA”*.

**ADPF 337 / MA**

3. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido.

*“Loterias. Lei nº 1.566/2005 do Município de Caxias/MA, a qual ‘dispõe sobre a criação de serviço público municipal de concurso de prognósticos numéricos de múltiplas chances, que tem como objetivo angariar recursos financeiros para o desenvolvimento no campo da assistência social do Município de Caxias e adota outras providências’.*

*Ausência de violação aos artigos 1º, caput; 18: 22, inciso XX; e 60, § 4º, inciso I, da Constituição da República. Compete privativamente à União legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios.,bem como, nos termos da legislação federal editada com base nesta competência, a exploração dos serviços de loterias. A lei impugnada ao legislar sobre o assunto, instituindo concurso de prognóstico municipal viola a repartição de competências delineado na Constituição Federal. Manifestação pela procedência do pedido formulado pelo arguente.”*

4. A Procuradoria-Geral da República opina pela procedência do pedido:

*“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI 1.566/2005 DO MUNICÍPIO DE CAXIAS/MA. EXPLORAÇÃO DE LOTERIA POR MUNICÍPIO. PRELIMINAR. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO.*

*1. A subsidiariedade em arguição de descumprimento de preceito fundamental somente deve ser aferida em face das demais ações objetivas de controle de constitucionalidade cabíveis perante o Supremo Tribunal Federal.*

*2. A partir da Constituição de 1988, legislar sobre sorteios, inclusive loteria, é competência privativa da União (CR, art. 22-XX).*

*3. É inconstitucional lei municipal que estabelece serviço público municipal de concurso de prognósticos.*

*- Parecer pelo conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido.”*

**ADPF 337 / MA**

*Não conhecimento: ausência de subsidiariedade*

5. O art<sup>1</sup>. 1º, parágrafo único, inc. I, da Lei n. 9.882/1999, prevê o cabimento de ação por descumprimento de preceito fundamental quando relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo municipal, incluídos os anteriores à Constituição.

Há que se perquirir, todavia, na linha dos precedentes deste Supremo Tribunal Federal, a inexistência de qualquer outro meio suficientemente eficaz, apto a sanar a lesividade apontada, por imposição do princípio da subsidiariedade.

Não é o que se observa na espécie, por ser possível, por exemplo, o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Nesse sentido:

*“A possibilidade de instauração, no âmbito do Estado membro, de processo objetivo de fiscalização normativa abstrata de leis municipais contestadas em face da Constituição Estadual (CF, art. 125, § 2o) torna inadmissível, por efeito da incidência do princípio da subsidiariedade (Lei no 9.882/99, art. 4o, § 1o), o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental.*

*É que, nesse processo de controle abstrato de normas locais, permite-se, ao Tribunal de Justiça estadual, a concessão, até mesmo in limine, de provimento cautelar neutralizador da suposta lesividade do diploma legislativo impugnado, a evidenciar a existência, no plano local, de instrumento processual de caráter objetivo apto a sanar, de modo pronto e eficaz, a situação de lesividade, atual ou potencial, alegadamente provocada por leis ou atos normativos editados pelo Município. (ADPF-MC 100/TO, Rel. Min. CELSO DE MELLO,*

---

1 Art. 1º A arguição prevista no § 1o do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição;



**ADPF 337 / MA**

decisão monocrática, DJe de 17/12/2008)

E ainda:

*“A regulamentação da ADPF (Lei 9.882/1999) tornou possível que a realização de jurisdição constitucional concentrada de lei municipal ocorra diretamente no Supremo Tribunal Federal, desde que não exista, para a hipótese in concreto, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade – subsidiariedade (ADPF 13-1, Rel. Min. ILMAR GALVÃO; ADPF 15-7/PA, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA), pois esse mecanismo de efetividade dos preceitos fundamentais não substitui as demais previsões constitucionais que tenham semelhante finalidade, tais como o habeas corpus, habeas data; mandado de segurança individual e coletivo; mandado de injunção; ação popular; ADI estadual, entre outras possibilidades (AgR na ADPF 17-3/AP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 14/3/2003; ADPF 3/CE–QO, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Pleno, DJ de 27/2/2004; ADPF 12-2/DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Pleno, DJ de 26/3/2001)” (ADFP n. 457, Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJe 5.6.2017).*

6. Por esta razão, voto no sentido do não conhecimento da ação.

Se superado o juízo de conhecimento, examino o mérito.

Mérito

7. A norma impugnada dispõe sobre a criação de serviço público municipal de concurso de prognósticos numéricos de múltiplas chances, tendo como objetivo angariar recursos financeiros para o desenvolvimento no campo da assistência social do Município de Caxias/MA.

8. A reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a competência exclusiva da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios conduziu à edição da Súmula Vinculante n. 2,

**ADPF 337 / MA**

segundo a qual: *“é inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias”*.

Na linha desses mesmos precedentes, tem-se que cláusula de competência inscrita no art<sup>2</sup>. 22, inc. XX, da Constituição da República atribui máximo coeficiente de centralidade federal ao tema dos "sorteios", expressão a abranger os jogos de azar, loterias e similares, afastando-se, na matéria, a possibilidade de legítima regulamentação normativa, mesmo que fosse apenas concorrente, pelos Estados-membros, do Distrito Federal ou dos Municípios (por exemplo, ADI n. 2995, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 28.9.2007) .

Neste sentido, por exemplo:

*“Não assiste, ao Estado-membro, bem assim ao Distrito Federal, competência para legislar, por autoridade própria, sobre qualquer modalidade de loteria ou de serviços lotéricos. Precedentes. A usurpação, pelo Estado-membro, da competência para legislar sobre sistemas de sorteios – que representa matéria constitucionalmente reservada, em caráter de absoluta privatividade, à União Federal – traduz vício jurídico que faz instaurar situação de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo radical, a própria integridade do ato legislativo daí resultante”* (ADI n. 2995, Relator Ministro Celso de Mello, Pleno, DJ 28.9.2007).

9. Como enfatizado pelo Ministro Celso de Mello, no precedente acima mencionado, a *“cláusula inscrita no art. 25, § 1º, da Constituição da República – que consagra, na perspectiva do federalismo brasileiro, a doutrina dos poderes residuais, reflexo de uma tendência histórica que se registra a partir da Décima Emenda à Constituição dos Estados Unidos da América – representa, nesse contexto, um dos ‘cornerstones’, verdadeira pedra angular sobre a qual se estrutura, em nosso país, o edifício do Estado Federal.”*

---

2 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XX - sistemas de consórcios e sorteios;

**ADPF 337 / MA**

Daí reconhecer-se o princípio federativo como preceito fundamental, resguardado como cláusula pétrea no art. 60, § 4º, da Constituição da República, apto à tutela objetiva na via de controle abstrato de constitucionalidade.

Nesse sentido, por exemplo, o decidido, por unanimidade, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 316, Relator o Ministro Marco Aurélio:

*“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – CAUTELAR – REFERENDO – AGRAVO REGIMENTAL (...) SERVIÇOS PORTUÁRIOS E REGIME DOS PORTOS – ARTIGOS 21, INCISO XII, ALÍNEA “F”, E 22, INCISO X, DA CARTA DA REPÚBLICA – COMPETÊNCIA MATERIAL E LEGISLATIVA DA UNIÃO – LEI MUNICIPAL RESTRITIVA – VIOLAÇÃO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – PACTO FEDERATIVO. De início, surge contrário ao preceito fundamental da Federação lei municipal restritiva de operações comerciais em área portuária ante a competência da União para, (...) Em princípio, pois, os poderes dos Estados se estendem a tudo o que não lhes é proibido por norma constitucional federal, ou não haja sido atribuído privativamente à União, quer por preceito explícito, quer por privativamente, legislar sobre o regime dos portos e explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, tais atividades. Liminar referendada” (ADPF 316 MC-Ref, Relator Ministro Marco Aurélio, Pleno, DJe 1.12.2014).*

**10. Pelo exposto, voto pela procedência do pedido.**

17/10/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 337  
MARANHÃO**

**VOTO**

**A Senhora Ministra Rosa Weber:**

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, na qual questiona a validade constitucional da Lei 1.566/2005 do Município de Caxias/MA, que dispõe sobre a *criação de serviço público municipal de concurso de prognósticos numéricos de múltiplas chances*, com o objetivo de angariar recursos financeiros para o desenvolvimento no campo da assistência social do Município.

2. O requerente afirma que o ato normativo impugnado viola o pacto federativo, porquanto compete privativamente à União legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios. Mais especificamente, justifica a violação dos arts. 18, 60, §4º, art. 22, XX, da Constituição Federal.

Nesse cenário, sustenta que a questão constitucional ora controvertida já foi objeto de decisão por parte deste Supremo Tribunal Federal, conforme os precedentes formados nos julgamentos de atos normativos de conteúdo análogo, fato jurídico que, ante a replicabilidade decisória, ensejou a formulação da Súmula Vinculante 2.

Defende o cabimento da ADPF, ao argumento de que o caso versa hipótese de violação de preceito fundamental, como do pacto federativo, por ato normativo autônomo e municipal, motivo que explicita a observância do requisito da subsidiariedade.

3. A questão constitucional controversa, como adequadamente delimitada no relatório elaborado pelo Min. Rel. Marco Aurélio, consiste na alegação de usurpação de competência legislativa privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, conforme prescrevem os arts. 1º, caput, art. 18, art. 22, XX, e art. 60, §4º, I, todos da Constituição Federal.

4. Com efeito, como alegado na inicial da presente arguição de

**ADPF 337 / MA**

descumprimento de preceito fundamental, a questão constitucional posta para deliberação não é nova nesta Suprema Corte.

O Plenário deste Supremo Tribunal Federal decidiu sobre o alcance da interpretação jurídica atribuída ao inciso XX do art. 22 da Constituição Federal, ao definir que é da competência privativa da União legislar sobre matéria de sistema de consórcio e prognósticos, conforme os precedentes judiciais abaixo identificados:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 3.096/2002. REGULAMENTAÇÃO DA LOTERIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. **É inconstitucional norma estadual ou distrital que regule o funcionamento de loterias, por ser matéria de competência privativa da União.** 2. **Ação direta julgada procedente.** (ADI 3630, Rel., Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 13/09/2017)

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito. Ofensa à competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Violação do postulado da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade. 1. (...). 2. **Os arts. 19 e 29 do ADCT da Constituição do Rio Grande do Sul incidem em inconstitucionalidade formal, por ofensa às regras de competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Criação de loterias e implantação do seguro rural no Estado. Embora ausente conteúdo normativo obrigacional ou estruturador, o simples comando de produção legislativa abre margem para que o Estado do Rio Grande do Sul edite**

**ADPF 337 / MA**

**diplomas sobre matérias que não lhe são afetas, como decorre da repartição de competências estabelecida na Constituição Federal. (...). 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente. (ADI 179, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 28/03/2014).**

EMENTA Lei estadual. Proibição de máquinas caça-níqueis, de videobingos, de videopôquer e assemelhadas. Inconstitucionalidade. Precedentes da Suprema Corte. 1. **Esta Suprema Corte já assentou que a expressão "sistema de sorteios" constante do art. 22, XX, da Constituição Federal alcança os jogos de azar, as loterias e similares, dando interpretação que veda a edição de legislação estadual sobre a matéria, diante da competência privativa da União.** 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 3895, Rel. Min. Meneses de Direito, Tribunal Pleno, DJe 29/08/2008).

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 13.639/00 - com a redação dada pela L. est. 13.672/00 - **do Estado de Goiás, que dispõe sobre modalidades lotéricas e congêneres, dentre as quais os bingos (inc. IV, § 2º, art. 1º) e as máquinas caça-níqueis (inc. V, § 2º, art. 1º): inconstitucionalidade formal declarada, por violação do art. 22, XX, da Constituição Federal, que estabelece a competência privativa da União para dispor sobre sistemas de sorteios.** (ADI 3060, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJe 01/06/2007)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEGISLAÇÃO ESTADUAL PERTINENTE À EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADE LOTÉRICA - DISCUSSÃO SOBRE A COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA REFERENTE A SISTEMAS DE SORTEIOS - MATÉRIA SUBMETIDA AO REGIME DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, INCISO XX) -

**ADPF 337 / MA**

HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO REFERENTE À EXPLORAÇÃO DOS JOGOS E SISTEMAS LOTÉRICOS (INCLUSIVE BINGOS) NO BRASIL - DIPLOMAS NORMATIVOS ESTADUAIS QUE DISCIPLINAM OS SERVIÇOS DE LOTERIAS E INSTITUEM NOVAS MODALIDADES DE JOGOS DE AZAR - MATÉRIA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA, EM CARÁTER DE ABSOLUTA PRIVATIVIDADE, À UNIÃO FEDERAL - USURPAÇÃO, PELO ESTADOMEMBRO, DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EXCLUSIVA DA UNIÃO - OFENSA AO ART. 22, XX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS LEIS E DECRETOS DO ESTADO DO TOCANTINS QUE DISPUSERAM SOBRE JOGOS E SISTEMAS LOTÉRICOS - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. LEGISLAÇÃO PERTINENTE A SISTEMAS DE SORTEIOS - MATÉRIA SUBMETIDA AO REGIME DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, INCISO XX) - NORMAS ESTADUAIS QUE DISCIPLINAM A ATIVIDADE LOTÉRICA - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA - PRECEDENTES. - **A cláusula de competência inscrita no art. 22, inciso XX, da Constituição da República atribui máximo coeficiente de federalidade ao tema dos "sorteios" (expressão que abrange os jogos de azar, as loterias e similares), em ordem a afastar, nessa específica matéria, a possibilidade constitucional de legítima regulação normativa, ainda que concorrente, por parte dos Estados-membros, do Distrito Federal ou dos Municípios. - Não assiste, ao Estado-membro, bem assim ao Distrito Federal, competência para legislar, por autoridade própria, sobre qualquer modalidade de loteria ou de serviços lotéricos. Precedentes. - A usurpação, pelo Estado-membro, da competência para legislar sobre sistemas de sorteios - que representa matéria constitucionalmente reservada, em caráter de absoluta privatividade, à União Federal - traduz vício jurídico que faz instaurar situação de**

**ADPF 337 / MA**

inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo radical, a própria integridade do ato legislativo daí resultante. Precedentes. - A questão do federalismo no sistema constitucional brasileiro. O surgimento da idéia federalista no Império. O modelo federal e a pluralidade de ordens jurídicas (ordem jurídica total e ordens jurídicas parciais). A repartição constitucional de competências: poderes enumerados (explícitos ou implícitos) e poderes residuais. FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM TESE E EFEITO REPRISTINATÓRIO. - A declaração de inconstitucionalidade "in abstracto", considerado o efeito repristinatório que lhe é inerente (RTJ 120/64 - RTJ 194/504-505 - ADI 2.867/ES, v.g.), importa em restauração das normas estatais revogadas pelo diploma objeto do processo de controle normativo abstrato. É que a lei declarada inconstitucional, por incidir em absoluta desvalia jurídica (RTJ 146/461-462), não pode gerar quaisquer efeitos no plano do direito, nem mesmo o de provocar a própria revogação dos diplomas normativos a ela anteriores. Lei inconstitucional, porque inválida (RTJ 102/671), sequer possui eficácia derogatória. A decisão do Supremo Tribunal Federal que declara, em sede de fiscalização abstrata, a inconstitucionalidade de determinado diploma normativo tem o condão de provocar a repristinação dos atos estatais anteriores que foram revogados pela lei proclamada inconstitucional. Doutrina. Precedentes (ADI 2.215-MC/PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, "Informativo/STF" nº 224, v.g.). - Considerações em torno da questão da eficácia repristinatória indesejada e da necessidade de impugnar os atos normativos, que, embora revogados, exteriorizem os mesmos vícios de inconstitucionalidade que inquinam a legislação revogadora. - Ação direta que impugna, não apenas a Lei estadual nº 1.123/2000, mas, também, os diplomas legislativos que, versando matéria idêntica (serviços lotéricos), foram por ela revogados. Necessidade, em tal hipótese, de impugnação de todo o complexo normativo. Correta formulação, na espécie, de



**ADPF 337 / MA**

pedidos sucessivos de declaração de inconstitucionalidade tanto do diploma abrogatório quanto das normas por ele revogadas, porque também eivadas do vício da ilegitimidade constitucional. Reconhecimento da inconstitucionalidade desses diplomas legislativos, não obstante já revogados (ADI 3148, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 28/09/2007)

5. Cumpre assinalar que a repetitividade da matéria, com a replicação de atos normativos de idêntico ou semelhante conteúdo, pelos diversos entes da federação, estadual, distrital e municipal, ensejou a formulação da Súmula Vinculante 2, que definiu: *“É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistema de consórcio e sorteios, inclusive bingos e loterias”*.

6. No caso em análise, não obstante trata-se de ente federado municipal, as mesmas razões de decidir que justificaram os precedentes judiciais acima identificados, bem como a formulação da Súmula Vinculante 2 se aplicam ao ente municipal, em respeito ao coeficiente de federalidade. Não há, portanto, argumentos de fato ou de direito que configurem a técnica de distinção apta a afastar a aplicação do precedente, como deliberado neste Plenário.

7. Acrescento: tomando os precedentes judiciais a sério, com força normativa vinculante, formados quanto à interpretação jurídica definida sobre a controvérsia constitucional, os quais afirmam a competência legislativa privativa da União para disciplinar sobre consórcios e jogos de azar, nos termos do art. 22, XX, da Constituição Federal, entendo que o julgamento da medida cautelar pode, desde logo, ser convertido em julgamento definitivo do mérito, como proposto pelo Min. Rel. Marco Aurélio, superado o juízo positivo de admissibilidade desta ação constitucional.

8. Ante o exposto, acompanho e compartilho o voto do Min. Rel. Marco Aurélio no sentido da procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei municipal n. 1.566/2005.

**É como voto.**

**17/10/2018**

**PLENÁRIO**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 337  
MARANHÃO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. MARCO AURÉLIO</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CÂMARA MUNICIPAL DE CAXIAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) –  
Presidente, uma lembrança: O Supremo glosou a atuação de Estado nesse  
campo, o que se dirá quanto à atuação de Município!

**17/10/2018**

**PLENÁRIO**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 337  
MARANHÃO**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Senhor Presidente, inclusive, trago aqui a admissibilidade da ADPF pelo Pleno, em caso semelhante, e, no mérito, também, citando até um voto preciso do Ministro Edson Fachin, no sentido da inconstitucionalidade da norma estadual em razão da competência privativa da União, no mérito. E, formalmente, trago um acórdão do Ministro Gilmar Mendes, do Pleno, admitindo a ADPF e reconhecendo a subsidiariedade.

17/10/2018

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 337  
MARANHÃO**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX:** Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República em face da Lei 1.566 do Município de Caxias/MA, de 28 de abril de 2005, que dispõe sobre a criação de “*serviço público municipal de concurso de prognósticos numéricos de múltiplas chances*” (loteria) para financiar projetos de assistência social.

A requerente aponta como preceito fundamental violado o pacto federativo, inscrito nos artigos 1º, *caput*; 18; e 60, §4º, I, da Constituição da República, em virtude da alegada usurpação da competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, inculpada o artigo 22, XX, da Carta Federal.

Preliminarmente, analisa-se o requisito da subsidiariedade na presente ação, por se tratar de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada em face de lei municipal. Consoante exposto na exordial, o único meio eficaz de sanar a lesividade da norma hostilizada é o ajuizamento de ADPF, uma vez o argumento aventado é o de violação à prerrogativa privativa da União. A jurisprudência desta Corte, em casos semelhantes, o cabimento da ADPF, posto que se mostra inviável competir aos Tribunais estaduais o controle de constitucionalidade de prerrogativas inerentes à União, conforme se colhe do seguinte precedente:

*“Cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para solver controvérsia sobre legitimidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anterior à*

**ADPF 337 / MA**

*Constituição (norma pré-constitucional). (...) Princípio da subsidiariedade (art. 4º, §1º, da Lei no 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. (...) A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação.”*

(ADPF 33, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2005)

Também admitindo o ajuizamento de ADPF em face de lei municipal: ADPF 316 MC-Ref, Relator(a): Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2014.

Reconheço, portanto, o cabimento da ação.

Quanto ao mérito, a presente Arguição merece provimento.

A lei municipal vergastada institui e disciplina, “*como sendo serviço público municipal, o concurso de prognósticos numéricos de múltiplas chances*”. É pacífica a orientação desta Corte no sentido de que leis de Estados-membros e Municípios não podem dispor sobre loterias, na medida em que o art. 22, XX, da Constituição atribui à União competência privativa para legislar sobre “sistemas de consórcios e sorteios”. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes arestos:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 3.096/2002. REGULAMENTAÇÃO DA LOTERIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. É inconstitucional norma estadual ou distrital que regulamente o funcionamento de loterias, por ser matéria de competência privativa da União. 2. Ação direta julgada procedente.”*

**ADPF 337 / MA**

(ADI 3630, Relator(a): Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2017)

*“Criação de loterias e implantação do seguro rural no Estado. Embora ausente conteúdo normativo obrigacional ou estruturador, o simples comando de produção legislativa abre margem para que o Estado do Rio Grande do Sul edite diplomas sobre matérias que não lhe são afetas, como decorre da repartição de competências estabelecida na Constituição Federal.”*

(ADI 179, Relator(a): Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 19/02/2014)

*“Lei estadual. Proibição de máquinas caça-níqueis, de videobingos, de videopôquer e assemelhadas. Inconstitucionalidade. Precedentes da Suprema Corte. 1. Esta Suprema Corte já assentou que a expressão “sistema de sorteios” constante do art. 22, XX, da Constituição Federal alcança os jogos de azar, as loterias e similares, dando interpretação que veda a edição de legislação estadual sobre a matéria, diante da competência privativa da União. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”*

(ADI 3895, Relator(a): Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2008)

*“COMPETÊNCIA - JOGOS - PRECEDENTE DO PLENÁRIO - RESSALVA DE ENTENDIMENTO PESSOAL. Na dicção da ilustrada maioria, entendimento em relação ao qual guardo reservas, a cláusula reveladora da competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios - artigo 22, inciso XX, da Constituição Federal - abrange a exploração de loteria, de jogos de azar.”*

(ADI 2950, Relator(a): Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 29/08/2007)

*“Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 13.639/00 - com a redação dada pela L. est. 13.672/00 - do Estado de Goiás, que dispõe sobre modalidades lotéricas e congêneres, dentre as quais os bingos*

**ADPF 337 / MA**

*(inc. IV, § 2º, art. 1º) e as máquinas caça-níqueis (inc. V, § 2º, art. 1º): inconstitucionalidade formal declarada, por violação do art. 22, XX, da Constituição Federal, que estabelece a competência privativa da União para dispor sobre sistemas de sorteios.”*

(ADI 3060, Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 03/05/2007)

Demais disso, ressalte-se que, no plano infraconstitucional, o Decreto-Lei nº 204/1967 dispõe que a exploração de loteria “*constitui serviço público exclusivo da União não suscetível de concessão e só será permitida nos termos do presente Decreto-lei*” (art. 1º). O art. 32 do mesmo diploma veda a criação de novas loterias estaduais, de modo que também a nível municipal a atividade é proibida.

*Ex positis*, voto pela concessão da medida cautelar para suspender a eficácia da lei municipal n.º 1.566/2005 de Caxias/MA. Caso a Corte avance na análise do mérito, voto pela procedência da ADPF.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 337**

PROCED. : MARANHÃO

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE CAXIAS

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, converteu a apreciação da medida cautelar em exame de mérito e julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 1.566, de 28 de abril de 2005, do Município de Caxias/MA, nos termos do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 17.10.2018.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário