

*Supremo Tribunal Federal*

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA  
D.J. 29.06.2001  
EMENTÁRIO Nº 2 0 3 7 - 2

413

22/02/95

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1169-3 DISTRITO  
FEDERAL

REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
REQUERIDO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
REQUERIDO : CONGRESSO NACIONAL

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 57, §§ 1º E 2º, DA LEI Nº 8.672, DE 06 DE JULHO DE 1993. ALEGADA INCOMPATIBILIDADE COM O DISPOSTO NOS ARTS. 18, **CAPUT**, 25 E 32, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Da circunstância de caber ao legislador federal autorizar o funcionamento dos chamados "bingos", não decorre necessariamente a competência para regular e fiscalizar o funcionamento da nova loteria, que haverá de atender a exigências de segurança pública, ditadas pelos Estados-membros, na forma prevista no art. 144 da CF/88.

Sem plausibilidade, pois, a tese da inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

Ausência, por outro lado, do pressuposto do *periculum in mora*.

Cautelar indeferida.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em indeferir o pedido de medida liminar, vencidos os Ministros Carlos Velloso e Néri da Silveira, que o deferiam para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia do art. 57 e seus §§ 1º e 2º da Lei nº 8.672, de 06.07.93, e, em parte, o Ministro Sepúlveda Pertence, que também deferia a medida liminar para suspender no **caput** do art. 57 a expressão "Secretaria da Fazenda", e ainda o § 1º do art. 57. Votou o Presidente.

Brasília, 22 de fevereiro de 1995.

*Octavio Gallotti*

OCTAVIO GALLOTTI - PRESIDENTE

*Ilmar Galvão*  
ILMAR GALVÃO - RELATOR



22/02/1995

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.169-3 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ILMAR GALVÃO  
REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
REQUERIDO: CONGRESSO NACIONAL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO (RELATOR): Trago ao exame do Plenário o pedido de medida cautelar para a suspensão do art. 57 da Lei nº 8.672/93, deduzido na exordial de fls. 02/04, nos seguintes termos:

"O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA, com fundamento no art. 103, inciso VI, da Constituição Federal, vem ajuizar, perante esse Colendo Supremo Tribunal Federal, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, com pedido de medida cautelar, do art. 57 da Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993, que assim dispõe:

"Art. 57. As entidades de direção e de prática desportiva filiadas a entidades de administração em, no mínimo, três modalidades olímpicas, e que comprovem, na forma da regulamentação desta Lei, a atividade e a participação em competições oficiais organizadas pela mesma, credenciar-se-ão na Secretaria da Fazenda da respectiva Unidade da Federação para promover reuniões destinadas a angariar recursos para o fomento do desporto, mediante sorteios de modalidade denominada Bingo, ou similar.

§ 1º O órgão competente de cada Estado e do Distrito Federal normatizará e fiscalizará a realização dos eventos de que trata este artigo.

§ 2º. Quando se tratar de entidade de direção, a comprovação de que trata o caput deste artigo limitar-se-á à filiação na entidade de direção nacional ou internacional."



Adota o Autor, como fundamentação jurídica do pedido, as razões constantes de expediente que lhe foi encaminhado pelo Secretário de Fazenda e Planejamento do Distrito Federal, onde é assinalada a incompatibilidade da norma impugnada com as disposições dos artigos 18, **caput**, 25; e 32, § 1º, da Constituição Federal.

O **caput** do art. 18, da C.F. de 1988, assegura a autonomia dos Estados-Membros, representada no poder de auto-organização, assim estabelecendo:

"Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".

No **caput** do art. 25 da Lei Fundamental, resta assegurado aos Estados Federados a autonomia constitucional e legislativa, cujo dispositivo, por sua vez, tem a seguinte redação:

"Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição."

Por fim, o art. 32, § 1º, da Constituição Federal, face às peculiaridades que lhe são atinentes, trata da organização e competências do Distrito Federal, **verbis**:

"Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios."

À União, assegura o Texto Básico, compete privativamente legislar sobre sorteios, conforme determina o inciso XX do art. 22, cujo parágrafo único possibilita a

participação dos entes federados, desde que ocorra prévia autorização através de lei complementar.

O dispositivo impugnado desconsidera essas normas constitucionais e através de lei ordinária federal outorga competência e obrigações aos Estados-Membros, malferindo a autonomia e invadindo a competência reservada pelo Texto Supremo a esses entes da federação, ditando normas para os Órgãos que integram a estrutura organizacional dos Estados Federados.

Ademais, a Lei nº 8.672, de 1993, além de outorgar aos Estados-Membros a responsabilidade de conceder autorizações para funcionamento dos eventos, determina a obrigatoriedade de proceder a fiscalização e normatizar a realização dos sorteios, em frontal agressão a autonomia dos Estados e invasão das competências que lhes são reservadas pela Constituição Federal.

Inegável, portanto, o confronto da norma atacada com as disposições dos artigos 18, 25, 32, § 1º, da Carta Magna, pois lei ordinária federal não se revela eficaz para compelir órgãos dos Estados-Membros a cumprir determinações provenientes do seu texto, sob pena de ferir a autonomia desses entes da Federação.

Inquestionável, ademais, a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, a justificar a suspensão do art. 57 da Lei nº 8.672, de 1993, pois, além de conceder autorizações, caberá aos entes federados proceder a fiscalização e a edição de normas, para realização dos eventos, que implicam arrecadação de recursos provenientes da população, que acorrerão aos sorteios realizados ao desamparo do Texto Constitucional.

Requer o Autor, à vista do exposto, a concessão de medida cautelar para suspensão da eficácia do art. 57 da Lei nº 8.672, de 1993.

Requer, ademais, que deferida a medida cautelar, colhidas as informações e ouvido o Advogado-Geral da União (art. 103, § 3º, da CF de 1988), lhe seja dada vista dos autos para manifestação definitiva a respeito do mérito, pedindo, a final, seja julgada procedente a ação."

Cabe destacar que, na representação que acompanha a inicial, consta, além do que nesta reproduzido, a seguinte alegação, *verbis* (fls. 07):



"Afora a evidente inconstitucionalidade da norma legal em tela, esta pretende autorizar a prática da contravenção penal prevista no art. 51 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 — Lei das Contravenções Penais. Tal ordenamento legal equipara o sorteio, em qualquer modalidade, à loteria, aplicando-lhe as penas de prisão simples, cumulada com multas e perda dos bens existentes no local. Da conduta tipificada no art. 51, só são excepcionados os sorteios **autorizados em legislação especial**, que não é a hipótese da Lei nº 8.672, de 1993."

É o relatório.



\* \* \* \* \*

ismr

22/02/1995


TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.169-3 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO (RELATOR): Como se viu, argüiu-se a incompatibilidade do art. 57 e §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993, com as disposições dos artigos 18, **caput**, 25 e 32, § 1º, da Constituição Federal.

Alega-se, mais precisamente, que os dispositivos impugnados, de natureza ordinária, ditam regras aos referidos entes políticos, impondo aos órgãos que integram a sua estrutura organizacional as obrigações de normatizar e fiscalizar a realização dos chamados "bingos".

A competência legislativa, entre nós, para autorizar a prática de loteria, como tal considerada "toda ocupação que, mediante a distribuição de bilhete, listas, cupons, vales, sinais, símbolos ou meios análogos, faz depender de sorteio a obtenção de prêmio em dinheiro ou bens de outra natureza" (art. 51, § 2º, do DL 3.688/41), sem sombra de dúvida, é da União, ente a que a Constituição Federal conferiu privativamente a iniciativa legislativa sobre direito penal (art. 22, I, da CF/88), da qual se infere, por via de consequência, a competência de descriminalização das loterias, por meio da autorização prevista no referido decreto-lei (art. 51, § 3º).



Dessa evidência, entretanto, não decorre necessariamente a competência para regular e fiscalizar o funcionamento das casas de bingo, de molde a evitar burlas à lei e, conseqüentemente, a prática de contravenção penal. Tratando-se de atividade cuja exploração, diferentemente do que ocorre com a maior parte das loterias autorizadas, não deverá ser explorada por agentes credenciados da Caixa Econômica Federal ou de outro qualquer ente ou órgão da Administração Pública Federal, fora de dúvida que há de atender a exigências de segurança pública, ditadas pelos Estados-membros, na forma prevista no art. 144 da CF/88.

Na verdade, incumbe aos Estados-membros, por meio de suas instituições policiais, prevenir e reprimir os atos criminosos, à exceção daqueles considerados federais, o que não é o caso das loterias não autorizadas, razão pela qual os textos questionados não podem ser vistos senão como uma reafirmação dessa competência, na medida em que põem em destaque que a regulamentação do funcionamento dos bingos e a sua fiscalização incumbem aos Estados e ao Distrito Federal.

Quando muito, poder-se-ia ver mera impropriedade no art. 57, **caput**, no ponto em que indica a Secretaria da Fazenda como o órgão dos Estados responsável pelo credenciamento das entidades desportivas interessadas na promoção dos "bingos", norma a que, obviamente, não estarão eles adstritos, como deixam claro os diplomas estaduais já elaborados.



Não tem plausibilidade, portanto, diante de tais considerações, a tese da inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados.

De outra parte, não há que se falar, no caso, em **periculum in mora**, ao menos nos termos em que a matéria foi posta na inicial, onde se acenou com os prejuízos que a população sofreria, sob a perspectiva econômica, se mantido o bingo como modalidade legal de jogo.

Com efeito, os bingos constituem forma de divertimento de adesão voluntária dos participantes, que, conscientemente, assumem os riscos de nele verem esfumarem-se suas economias, situação que não é diversa nas loterias de todo o gênero exploradas pela Caixa Econômica Federal.

Nem para os Estados-membros ou para o Distrito Federal haveria o irreparável prejuízo, sob o aspecto enfocado na exordial, posto ser certo que, para custeio dessa atividade fiscalizadora, lhes cabe exigir o correspondente tributo (taxa) que tem por fato gerador o exercício do poder de polícia.

Ante o exposto, por não vislumbrar plausibilidade na tese da inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados e nem, tampouco, a presença do pressuposto do **periculum in mora**, meu voto é no sentido de indeferir a cautelar.

\* \* \* \* \*



ismr



22/02/95

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.169-3 DISTRITO  
FEDERAL (MEDIDA LIMINAR)

V O T O

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: Senhor Presidente, em princípio também não vejo violação aos artigos da Constituição citados nesta ação direta de inconstitucionalidade. Por outro lado, verifico que não está em jogo o *periculum in mora*, porque, na verdade, essa lei já está em vigor há quase dois anos. Entendo que a União tem competência, exatamente através do Congresso Nacional, de baixar norma nesse sentido.

Realmente impressiona a existência destes dois parágrafos no art. 57, mas qual governo não terá interesse em arrecadar o produto desse bingo? Se não regulamentar essa atividade, o prejuízo será do Estado, no caso, o Distrito Federal.

Por fim, Senhor Presidente, depois da existência do jogo do bicho no Brasil, que é uma contravenção mais do que clara no nosso território, parece-me não ter nenhum fundamento questionar a inconstitucionalidade desta lei.

Por essas razões, acompanho o voto do Sr. Ministro-Relator, indeferindo a cautelar.



22.02.1995

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.169-3-DF

(MEDIDA LIMINAR)

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, estou lembrado de que, em votos proferidos no Plenário, o Ministro Sydney Sanches sempre sopesou os riscos que estariam a decorrer da concessão, ou não, de uma liminar. E vejo que os riscos maiores, no caso, posicionam-se de maneira contrária à concessão, tendo em vista o colapso que haveria, com o afastamento, inclusive, do cenário nacional, que é precário, de inúmeros empregos, bem como de recursos arrecadados em benefício dos esportes.

A referência contida no artigo 57 da Lei à "Secretaria da Fazenda da respectiva unidade da Federação", já foi, quanto à sua origem, ressaltada. Partiu-se do que ocorre quanto a credenciamentos no âmbito da própria União, em que há atuação do Ministério da Fazenda.

Por outro lado, entendo que o § 1º do citado artigo não cogita da edição de diploma para reger, em si, o funcionamento dos bingos, mas de mera disciplina desse funcionamento, a ser explicitada por ato administrativo.

Por isso, acompanho o Ministro-Relator, indeferindo a liminar.

\*\*\*



22/02/95

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N<sup>o</sup> 1.169-3 DISTRITO  
FEDERAL

V O T O

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: - Sr. Presidente, peço licença para divergir. Penso que a Lei 8.672, de 6/7/93, no art. 57, § 1<sup>o</sup>, ao estabelecer atribuições que devem ser adotadas pelos Estados-membros, é ofensiva à autonomia estadual.

Dispõe a lei, ademais, a respeito da organização de serviços estaduais, com ofensa à norma constitucional que estabelece que essa legislação é de iniciativa do Executivo local, é da competência dos Poderes locais (CF, art. 61, § 1<sup>o</sup>, II, "b"; art, 25, § 1<sup>o</sup>).

De outro lado, a lei, no § 1<sup>o</sup> do art. 57, ao dizer que "o órgão competente de cada Estado e do Distrito Federal normatizará e fiscalizará a realização dos eventos de que trata este artigo", faz tábula rasa do disposto no art. 22, inciso XX, da Constituição, ao estabelecer que compete privativamente à União legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios. Na verdade, a Lei 8672, de 1993, institui jogatina desenfreada nas grandes cidades dos Estados e quer fazer destes o regulamentador e disciplinador dessa desenfreada jogatina, que não presta obséquio à sociedade brasileira e serve apenas para enriquecer grupos de pessoas. *W. Velloso*

Com estas breves considerações, peço vênias ao Sr. Ministro-Relator e aos eminentes Ministros que o seguiram para deferir a medida cautelar. *Juliano*

22/02/95

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
FEDERAL

Nº 1.169-3 DISTRITO

V O T O

(Medida Liminar)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Senhor Presidente, há dois pontos, embora, pode dizer-se secundários, em termos pragmáticos, mas que não posso deixar de assinalá-los. No **caput**, permitindo-se a prática do bingo para captação de recursos das entidades esportivas, a lei federal atribui à Secretaria da Fazenda, dos Estados e do Distrito Federal a incumbência de credenciar ou de proceder ao credenciamento das entidades que pretendam realizar esse tipo de sorteio. No § 1º, por lei federal ordinária, dá-se a incumbência aos Estados de normatizar-se e fiscalizar a realização dos eventos de que cuida a lei, vale dizer da realização dos bingos.

Nesses dois pontos, entendo plausível, mais que plausível, a arguição de inconstitucionalidade. É evidente que no § 1º entenda, se compreenda de função de polícia esses eventos, portanto, era desnecessário que o dissesse a lei. A competência dos Estados dimana da Constituição. Mas, de qualquer sorte, por uma questão de princípio, meu voto defere parcialmente a cautelar, para, no **caput**, suspender as palavras "Secretaria da Fazenda da", de tal modo que se deixa ao Estado



membro, como é dos princípios da Federação, estabelecer que órgão seu se encarregará dessa atividade de polícia, que é sua, independentemente do que diga a lei federal. Do mesmo modo, o § 1º, ainda que inócuo, é uma ingerência da lei federal na esfera de competência dos Estados membros.

Por isso, suspendo as palavras referidas no **caput** e o § 1º da lei.

Concedo parcialmente a cautelar.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'J' followed by a vertical stroke and a small flourish at the bottom.

22/02/95

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
FEDERAL

Nº 1.169-3 DISTRITO

V O T O

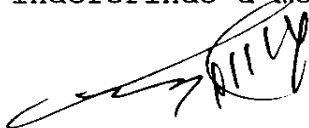
(Medida Liminar)

**O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES: -**

Sr. Presidente.

Não afasto a plausibilidade jurídica da ação. Mas como, em várias unidades da Federação, o "Bingo" já está em plena atividade e com as normas nelas fixadas, considero mais prudente manter o "statu quo", até que um exame mais aprofundado dos fundamentos da inicial, quando do julgamento do mérito, possa conduzir a uma decisão mais segura. O deferimento da cautelar, a meu ver, poderia gerar um tumulto, ou a uma situação de perplexidade, nos Estados em que as normas impugnadas já foram implementadas.

Peço vênias, pois, aos que dissentem, para acompanhar o eminente Relator, indeferindo a medida cautelar.



22/02/1995

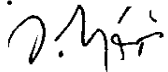
TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 1.169-3 - DISTRITO FEDERAL

## V O T O

O SENHOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA: - Sr. Presidente. De acordo com o art. 22, XX, da Constituição: "*Compete privativamente à União legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios*". Vejo, no dispositivo impugnado, uma autêntica delegação, por via legislativa, ao Estado, dessa competência da União para dispor privativamente sobre a matéria. Penso que, de um lado, como destacaram os Ministros Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence, há uma evidente invasão no campo da autonomia estadual, à medida que se determinam aos Estados a realização de atividades e a edição de normas em matéria que é da competência privativa da União. Não só no caput do artigo se define o órgão - no caso, a Secretaria da Fazenda de cada Unidade da Federação onde haverá a credenciação das entidades - como no § 1º estipula-se que esse órgão já indicado na lei - o órgão competente de cada Estado e do Distrito Federal -, a Secretaria da Fazenda, deverá normatizar e fiscalizar a realização dos eventos de que trata esse artigo.

No caso concreto, é a Secretaria da Fazenda de uma Unidade da Federação que vem trazer a questão ao Procurador-Geral da República, e este, desde logo, a submete ao Supremo Tribunal Federal como matéria típica de conflito entre Unidades da Federação, que se estabelece porque a unidade da federação representante não aceita esse ônus que lhe impôs a lei federal, ferindo sua autonomia de entidade federada.

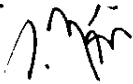




**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 1.169-3 - DISTRITO FEDERAL**

Penso, como os eminentes Ministros Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence, que há plausibilidade nas alegações postas na inicial, quanto à ofensa ao art. 22, XX, da Constituição Federal.

De outra parte, vejo o periculum in mora também retratado nesse pedido, que se põe perante o Supremo Tribunal Federal, pelo Chefe do Ministério Público da União, e por isso acolho o pleito de cautelar e o defiro para suspender a vigência dos dispositivos impugnados, acompanhando, assim, o voto do Sr. Ministro Carlos Velloso.



PLENÁRIO

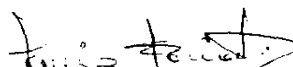
EXTRATO DE ATA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.169-3 - medida liminar**  
ORIGEM : DISTRITO FEDERAL  
RELATOR : MIN. ILMAR GALVÃO  
REQTE. : PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA  
REQDOS. : PRESIDENTE DA REPUBLICA E CONGRESSO NACIONAL

**Decisão:** Por maioria de votos, o Tribunal indeferiu o pedido de medida liminar, vencidos os Ministros Carlos Velloso e Néri da Silveira, que o deferiam para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia do art. 57 e seus § 8 1o. e 2o. da Lei n. 8.672, de 06.7.93, e, em parte, o Ministro Sepúlveda Pertence que também deferia a medida liminar para suspender no caput. do art. 57 a expressão "Secretaria da Fazenda da", e ainda o § 1o. do art. 57. Votou o Presidente. Plenário, 22.02.95.

Presidência do Senhor Ministro Octavio Gallotti. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Syd dey Sanches, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Francisco Rezek e Maurício Corrêa.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antonio Machado da Silva.

  
LUIZ TOMIMATSU

Secretário