

10/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.183-0 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : MIN. JOAQUIM BARBOSA
REQUERENTE(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDO(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO
SUL

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LOTERIAS E BINGOS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. VIOLAÇÃO DO ART. 22, XX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VÍCIO DE COMPETÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES.

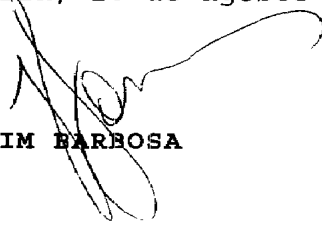
São inconstitucionais, por ofensa à competência da União para legislar sobre sistema de consórcios e sorteios (art. 22, XX, da Constituição federal), os decretos que compõem o sistema normativo regulamentador do serviço de loterias e bingos no estado de Mato Grosso do Sul. Precedentes.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do relator, vencido o ministro Marco Aurélio.

Brasília, 10 de agosto de 2006.


JOAQUIM BARBOSA

-

Relator



10/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.183-0 MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : MIN. JOAQUIM BARBOSA
REQUERENTE(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDO(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO
SUL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo procurador-geral da República contra os Decretos estaduais 11.554/2004, 11.133/2003, 11.349/2003, 11.260/2003, 10.468/2001, 10.230/2001, 8.309/1995, 6.384/1992 e 5.535/1990, que formam o sistema normativo regulador do serviço de loterias e jogos de bingo no estado de Mato Grosso do Sul.

O requerente alega violação do art. 22, I e XX, da Constituição da República, uma vez que compete privativamente à União legislar sobre direito penal e sobre "sistemas e consórcios de sorteios".

Afirma que, nos termos do Decreto-Lei federal 204/1967, a exploração de loteria dá-se como derrogação excepcional das normas de direito penal, constituindo serviço público exclusivo da União. Logo, o estado de Mato Grosso do Sul, ao legislar sobre o assunto, teria invadido a competência da União para legislar sobre direito penal.

Nas informações, o governador do estado sustenta a impossibilidade de ajuizamento de ação direta contra decreto regulamentar, na medida em que todos os decretos impugnados apenas se prestam a facilitar a execução da Lei estadual 788/1987, que dispõe sobre a loteria estadual de Mato Grosso do Sul.

Afirma que não há invasão de competência privativa da União, pois a competência dos estados-membros para a exploração de loteria insere-se na competência residual ou remanescente dos estados (art. 25, § 1º, da Constituição federal).

Alega ainda que a receita decorrente da exploração da atividade lotérica *"destina-se à assistência social, cuja competência, por força do disposto no artigo 195 combinado com o artigo 23, incisos II e X, ambos da Carta, é comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios"* (fls. 411).

Sustenta, por fim, que a simples caracterização legal das loterias como serviço público e a própria leitura dos decretos excluem o argumento de invasão de competência da União para legislar sobre direito penal.

O advogado-geral da União, a fls. 448-468, manifesta-se pelo conhecimento da ação direta. Argumenta que os decretos impugnados não são meros regulamentos da Lei estadual 788/1987, pois regularam de forma inovadora a exploração do serviço de loterias no estado de Mato Grosso do Sul, de forma que são

suscetíveis de controle concentrado de constitucionalidade. No mérito, manifesta-se pela procedência do pedido, para que sejam declarados inconstitucionais os decretos atacados, por violação do art. 22, I e X, da Constituição federal.

O procurador-geral da República, no parecer de fls. 465-473, ratifica os termos da inicial e opina pela procedência do pedido, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade dos decretos impugnados.

É o relatório.

A handwritten signature in black ink, appearing to be the name 'M. G. S.', written in a cursive style.

10/08/2006

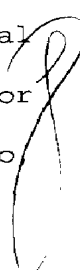
TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.183-0 MATO GROSSO DO SULV O T O

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA (Relator): Senhora Presidente, analiso primeiramente a questão do cabimento da ação direta de inconstitucionalidade contra os decretos estaduais impugnados.

Nas informações, o governador do estado de Mato Grosso do Sul sustenta que os decretos são regulamentares, na medida em que visam a facilitar a execução da Lei estadual 788, de 04.12.1987, que dispõe sobre a Loteria Estadual de Mato Grosso do Sul (Lotesul). Com essa observação, lembra que, à luz da jurisprudência da Corte, somente cabe ação direta de inconstitucionalidade contra os denominados decretos autônomos.

Analisando os diplomas normativos atacados, verifico que eles regulamentam exaustivamente a exploração das atividades de bingo no estado de Mato Grosso do Sul, estabelecendo conceitos, critérios e formas de implementação e arrecadação de valores decorrentes da atividade dos bingos, de sorte que ultrapassam os limites de mera regulamentação da Lei estadual 788/1987. A intenção de inovar no mundo jurídico é evidente, por exemplo, no Decreto estadual 11.133, de 07.03.2003, ora atacado.



cujo caráter autônomo é expressamente denunciado na exposição dos motivos:

"O Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, no uso da atribuição legal que lhe confere o inciso VII do art. 89 da Constituição Estadual,

Considerando que a Lei federal n° 9.981, de 14 de julho de 2000, revogou, a partir de 31 de dezembro de 2001, os artigos 59 a 81 da lei n° 9.615, de 24 de março de 1988, que tratava das normas gerais sobre a atividade de bingo,

Considerando a vacatio legis pela ausência de votação do substitutivo Projeto de Lei n° 1.037/99, ainda em tramitação no Congresso Nacional,

Decreta:

Art. 1° As modalidades lotéricas de bingo permanente e bingo eventual ou similar serão exploradas, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, de acordo com as disposições deste Decreto." (Grifei.)

Em outras palavras, os decretos impugnados criam direitos e obrigações para os cidadãos do estado no que se refere à exploração das modalidades lotéricas de bingos, razão por que está configurado seu caráter autônomo, a legitimar a propositura da ação direta.

Observo, ainda, que o procurador-geral da República, corretamente, impugna todo o sistema normativo que regula o serviço de loterias e bingos no estado de Mato Grosso do Sul. Segundo argumenta o chefe do Ministério Público, a propositura da ação contra todos os decretos elencados se justifica na medida em que a declaração de inconstitucionalidade no controle concentrado possui efeito repristinatório e a jurisprudência

desta Corte é no sentido de que a não-impugnação de normas anteriores também eivadas do vício de inconstitucionalidade acarreta o não-conhecimento da ação (cf., v.g., ADI 2.884, rel. min. Celso de Mello, DJ de 20.05.2005; ADI 2.574, rel. min. Carlos Velloso, DJ de 29.08.2003, e a decisão monocrática proferida pelo ministro Celso de Mello nos autos da ADI 2.215, DJ de 26.04.2001).

Portanto, conheço da ação.

No mérito, assiste razão ao requerente.

O governador do estado de Mato Grosso do Sul, ao editar os decretos impugnados, efetivamente invadiu a esfera de competência da União para legislar privativamente sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, XX, da Constituição).

De fato, o Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de que a expressão "sorteios" inserida no art. 22, XX, da Constituição federal abrange o conceito de loterias, no qual as modalidades de bingos estão incluídas. Nesse sentido, manifestou-se o ministro Eros Grau, por ocasião do julgamento da ADI 2.948:

"Quando a Constituição do Brasil menciona 'sorteios', está a aludir ao conceito de loteria, do qual a modalidade jogo de bingo faz parte [veja-se o decreto n. 2.574, de 29 de abril de 1998]. No julgamento da ADI n. 2.847/DF, no voto do Relator, o Ministro Carlos Velloso, estabeleceu-se que 'as loterias estão abrangidas pela terminologia sorteios'."

Observo que, em outras oportunidades, a Corte já julgou inconstitucionais, por vício de competência, normas regulamentadoras do jogo de loterias e de bingos, em decisões que receberam as seguintes ementas:

"AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 2º DO ARTIGO 62 DA LEI N. 7.156/99 DO ESTADO DO MATO GROSSO. INSTALAÇÃO E OPERAÇÃO DE MÁQUINAS ELETRÔNICAS DO JOGO DE BINGO NAQUELE ESTADO-MEMBRO. MATÉRIA AFETA À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. A Constituição do Brasil determina expressamente que compete à União legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, inciso XX).

2. A exploração de loterias constitui ilícito penal. Nos termos do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição, lei que opera a migração dessa atividade do campo da ilicitude para o campo da licitude é de competência privativa da União.

3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente." (ADI 2.948, rel. min. Eros Grau, DJ de 13.05.2005.)

"CONSTITUCIONAL. LOTERIAS. LEIS 1.176/96, 2.793/2001, 3.130/2003 e 232/92, DO DISTRITO FEDERAL. C.F., ARTIGO 22, I E XX.

I. - A Legislação sobre loterias é da da União: C.F., art. 22, I e XX.

II. - Inconstitucionalidade das Leis Distritais 1.176/96, 2.793/2001, 3.130/2003 e 232/92.

III. - ADI julgada procedente." (ADI 2.847, rel. min. Carlos Velloso, DJ de 26.11.2004.)

No que concerne ao segundo argumento do procurador-geral da República, no sentido de que os decretos impugnados são formalmente inconstitucionais por violação da competência da

União para legislar sobre direito penal (art. 22, I, da Constituição), uma vez que o art. 1º do Decreto-Lei 204/1967 determina que a exploração de loteria se dará como derrogação excepcional das normas de direito penal, entendo, na linha do pensamento manifestado pelos ministros Carlos Britto e Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI 2.847, que os decretos impugnados não são normas incriminadoras. Cito, por oportuno, trecho do voto do ministro Sepúlveda Pertence:

"Também eu rejeito a irrogação às leis distritais questionadas do alegado vício de usurpação da competência legislativa federal sobre Direito penal: obviamente não se trata de lei incriminadora.

Certo, como hoje observava o eminente Ministro Eros Grau, também são leis penais as leis que estabelecem causas de exclusão da antijuridicidade ou de isenção de pena. Mas, para daí extrair a inconstitucionalidade da lei local, o pressuposto seria o seu cotejo com a legislação penal federal para afirmar previamente se a lei do Distrito federal excetuava ou não onde a legislação federal não excetua. O que, entretanto, em caso positivo, não seria vício de inconstitucionalidade, mas de ilegalidade, conforme assente na jurisprudência deste tribunal, como na generalidade das Cortes Constitucionais. E, portanto, não seria objeto idôneo à decisão em ADIn.

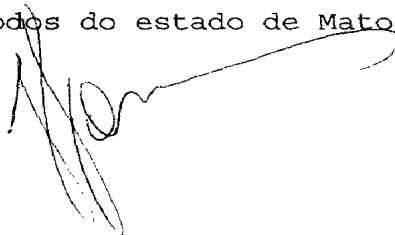
Ainda, porém, que pudéssemos baixar a esse cotejo entre a lei distrital e a lei penal federal pertinente, o art. 51 da lei das Contravenções Penais, o conflito seria duvidosíssimo.

O que se incrimina no art. 51 da Lei de Contravenções Penais, exemplo claro de tipo penal em branco, é: 'Promover ou fazer extrair loteria sem autorização legal'."

Assim, por esse segundo aspecto, apenas para deixar registrado, não vislumbro a alegada ofensa à Constituição.

Ante todo exposto, por violação do art. 22, XX, da Constituição de 1988, julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos Decretos 11.554/2004, 11.133/2003, 11.349/2003, 11.260/2003, 10.468/2001, 10.230/2001, 8.309/1995, 6.384/1992 e 5.535/1990, todos do estado de Mato Grosso do Sul.

É como voto.



10/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.183-0 MATO GROSSO DO SUL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, quando a matéria veio pela primeira vez ao Plenário, em discussão sobre lei do Distrito Federal, sustentei que não se tem, na espécie, o monopólio do Estado quanto ao jogo - ou, como queiram, jogatina - no Brasil, o monopólio centralizado na atuação da Caixa Econômica.

Não vou cansar os Colegas com aquela catilinária. Apenas me reporto ao voto proferido porque continuo convencido de que, na expressão alusiva à disciplina de sorteios e de consórcios, contida na Constituição Federal, não se incluem os jogos em geral, os quais geram, até mesmo, recursos para o setor público. Daí os doutrinadores apontarem-nos como verdadeiro serviço público e não vou cogitar dos desvirtuamentos, porquanto não posso raciocinar a partir do excepcional, do extravagante, do teratológico.

Peço vênias ao relator e àqueles que o acompanham, reiterando, é certo, a jurisprudência da Corte, o pronunciamento anterior, para julgar improcedente o pedido formulado na inicial. Eis os motivos por que assim procedo, os quais externei quando da apreciação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.847-2/DF, relatada pelo ministro Carlos Velloso e cujo acórdão restou publicado no Diário da Justiça de 26 de novembro de 2004:



[...] O que cumpre examinar é a competência para legislar sobre loterias, visando ao funcionamento destas, presente o disposto no inciso XX do artigo 22 da Constituição Federal:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

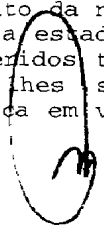
.....
XX - sistemas de consórcios e sorteios;
.....

Em síntese, ter-se-ia como adentrado o campo do Direito Penal caso dispusesse qualquer das leis atacadas nesta ação direta de inconstitucionalidade sobre contravenção penal, excluindo-a, na linha direta, do cenário jurídico. No caso, o preceito do Decreto-Lei nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944, limita-se a glosar a prática lotérica sem a existência de concessão e, na espécie, discute-se a competência para regular tal prática, o que se circunscreve a campo estranho ao penal. No mais, os autores não divergem sobre a definição do serviço de loteria como público, definição que decorre da lei, segundo Miguel Reale, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Celso Antônio Bandeira de Mello e Luís Roberto Barroso. O legislador, como ressaltado por Celso Antônio Bandeira de Mello em "Curso de Direito Administrativo", "erige, ou não, em serviço público tal ou qual atividade, desde que respeitados os limites constitucionais". Em artigo publicado em "Temas de Direito Constitucional", Luís Roberto Barroso aduz que a atividade de exploração de loterias é considerada como serviço público por definição legislativa desde 1932, aludindo ao Decreto, desse ano, de nº 21.143, e aos Decretos-Leis sucessivos nºs 2.980/41, 6.259/44 e 204/67, sendo que, no último, dispôs-se:

Art. 1º. A exploração de loteria, como derrogação excepcional das normas do Direito Penal, constitui serviço público exclusivo da União, não suscetível de concessão e só será permitida nos termos do presente Decreto-Lei.

Inegavelmente, com esse preceito criou-se o monopólio da União para a exploração das loterias (gênero).

Ainda sob a égide da Constituição anterior, Caio Tácito produziu artigo sob o título "Loterias Estaduais (criação e regime jurídico)" publicado na Revista de Direito Público nº 77, de 1986, às páginas 78 e 79. Apontou o autor o conflito da norma do Decreto-Lei nº 204/67 com o princípio da autonomia estadual. Remeteu à regra segundo a qual aos Estados são conferidos todos os poderes que explícita ou implicitamente não lhes sejam vedados - presente o artigo 13, § 1º, da Carta à época em vigor



e, hoje, a cláusula do § 1º do artigo 25 da Lei Máxima de 1988, a revelar que são reservadas aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas na própria Constituição. Evocando a convivência, constitucionalmente ordenada, entre o poder central e os poderes locais, ressaltou o jurista caber aos Estados membros a administração dos próprios serviços e, a fortiori, a competência de criá-los conforme opção política. No mesmo sentido, emitiu parecer o ministro desta Corte Oswaldo Trigueiro, em 1985, assentando que "a Constituição não impede o funcionamento da loteria estadual. Primeiro, porque não atribui esse serviço à União, com exclusividade. Segundo, porque não proíbe de forma expressa, ou simplesmente implícita, a existência das loterias estaduais. (...) Se a União pudesse, por lei ordinária, tornar exclusivo um serviço público que a Constituição não proíbe aos Estados, a autonomia destes estaria reduzida a letra morta; a legislação comum poderia aumentar desmedidamente a área de competência federal, estabelecendo a exclusividade da maioria dos serviços públicos concorrentes ou de exclusividade estadual". O parecer foi publicado na Revista de Direito Público nº 76, de 1985, às páginas 38 e 39.

Nessa mesma linha, pronunciou-se o saudoso Geraldo Ataliba, salientando que "só são exclusivas da União as competências arroladas no artigo 8º da Constituição Federal. Estas o Estado Federado não pode desempenhar, sem acordo com a União. As demais possíveis atividades públicas - ex vi do preceito do § 1º do art. 13 - podem ser exercidas pelos Estados concorrentemente, ou não, com a União". Em passo seguinte, adentrando a exploração de loterias e similares, concluiu o publicista tratar-se de "atividade subsumível no conceito lato de serviço público". Quanto à competência da União para legislar sobre Direito Penal, disse da impossibilidade de dar-se a esse enfoque alcance superlativo, a ponto de chegar-se à proibição, aos Estados, do exercício de uma atividade que é qualificada como serviço público e que, segundo lições expendidas, rege-se pelas leis que o ente federado vier a adotar. Confirma-se com artigo constante da Revista de Direito Público nº 91, página 96, de Carlos Ari Sunfeld, sob o título "Loterias Estaduais na Constituição de 1988".

Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em 1987, consignou que "o congelamento do status quo fático das loterias estaduais decidido por uma lei da União fere esta basilar isonomia", referindo-se ao artigo 9º, inciso I, da Carta em vigor, no que preceituava ser vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Territórios e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de uma dessas pessoas de direito público interno contra outra.

É sabença geral constituir premissa básica do federalismo que somente à Constituição Federal cabe restringir a autonomia dos Estados membros. Resta saber: tem-se na previsão do inciso XX do artigo 22 da Carta da República abrangência a ponto de alcançar as loterias estaduais nas diversas espécies? A competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios apanha as loterias estaduais? Eis a questão constitucional da maior relevância com a qual se defronta a Corte, não havendo espaço para óptica que, escapando

da seara jurídico-constitucional, situe-se em outras mais amplas, mesmo porque a União explora, com largueza maior, a atividade lotérica.

Sob o ângulo do monopólio, bem ressaltou Fábio Konder Comparato em "Monopólio Público e Domínio Público - exploração indireta da atividade monopolizada", publicado em "Direito Público: Estudos e Pareceres", 1996, página 149, que a Carta atual, ao contrário das Constituições de 1946 e 1967-69, mostra-se taxativa quanto aos setores ou atividades em que se tem o monopólio estatal, agora deferido exclusivamente à União. Então, o consagrado mestre proclamou que a lei já não pode criar outros monopólios não estabelecidos expressamente no texto constitucional. No mesmo sentido é a lição de Pinto Ferreira, também mencionada no parecer "Natureza Jurídica das Loterias e Bingos - Competência dos Estados-membros na Matéria", de Luís Roberto Barroso: "Só existem monopólios criados pela Constituição". A Lei Máxima não reserva o serviço público de loterias expressamente à União, ficando afastada, assim, a possibilidade de cogitar-se de monopólio.

Daí a perplexidade gerada com a inserção, na Medida Provisória nº 2.216-31, de 31 de agosto de 2001, do artigo 17 emprestando nova redação ao artigo 59 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1968, que, revogada pela Medida Provisória nº 168, de 20 de janeiro de 2004, voltou a vigorar, no que o Senado retirou do cenário jurídico o último diploma, ou seja, a medida provisória proibitiva dos bingos.

Art. 17. O art. 59 da Lei 9.615, de 24 de março de 1988, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 59. A exploração de jogos de bingo, serviço público de competência da União, será executada, direta ou indiretamente, pela Caixa Econômica Federal em todo o território nacional, nos termos desta Lei e do respectivo regulamento.

Eis mais uma serventia encontrada para esse instrumento excepcional de normatização que é a medida provisória - criar o monopólio ligado à área da loteria!

A visão primeira do inciso XX do artigo 22 da Carta Federal, a versar sobre sistemas de consórcios e sorteios, reservando-os à disciplina pela União, conduz à conclusão sobre a abrangência a ponto de alcançar loterias. Afinal, estas submetem-se a sistema de sorteio. Todavia, os dois vocábulos - consórcio e sorteio -, conforme ressaltado por Luís Roberto Barroso, jamais englobaram o serviço lotérico. Cita o autor a Lei nº 5.768/71, no que tratou do sorteio de consórcio, da distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda e das operações voltadas à aquisição de bens de qualquer natureza, sendo que nesse diploma a única referência a loteria fez-se, considerada a seriedade, mediante remissão para definir os

participantes contemplados. A Lei nº 5.864/72 cuidou dos sorteios organizados por instituições declaradas de utilidade pública para custeio de obras sociais, nenhuma ligação havendo com a exploração de loterias pelo poder público.

Cretella Júnior, em "Comentários à Constituição de 1988", volume III, página 1579, registrou que, pela primeira vez, a Carta da República conferiu à União competência privativa para legislar sobre consórcios e sorteios. Então, o autor traçou um paralelo entre a inflação e a competência constante do inciso anterior, ou seja, do inciso XIX, para legislar sobre sistemas de poupança, captação e garantia - dada a perda do poder aquisitivo da moeda - da poupança popular. Ora, ante as interpretações possíveis, deve-se buscar a que mantenha íntegro o sistema, preserve a própria Federação. A Constituição Federal, conforme destacado por Carlos Ari Sundfeld no artigo mencionado, não prevê a competência da União para legislar sobre loterias. A junção, no inciso XX, dos vocábulos "consórcios" e "sorteios" é conducente a chegar-se à identidade entre eles. Tem-se, então, o texto a apanhar os sorteios que se façam ligados a atividade financeira assemelhada aos consórcios. Colho, ainda, do parecer de Luís Roberto Barroso, que a Constituição, quando se refere à modalidade lotérica, utiliza a expressão "curso de prognósticos" - inciso III do artigo 195 -, o mesmo se constatando em diploma legal de índole ordinária - a Lei nº 6.717, de 12 de novembro de 1979, no que autorizou a Caixa Econômica a realizar, como modalidade da Loteria Federal regida pelo Decreto-Lei nº 204, de 27 de janeiro de 1967, presente o gênero "serviço público", curso de prognóstico sobre os resultados de sorteios de números, promovido em datas fixadas, com distribuição de prêmios mediante rateio. Aqui, sim, atuou a União e fê-lo porquanto envolvido um serviço público de índole federal, aludindo-se, expressamente, à modalidade "loteria federal", contrapondo-se a esta a loteria estadual.

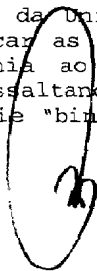
O que se nota, a esta altura, é que, ante possíveis desvirtuamentos de objetivo verificados em uma espécie de loteria, a dos bingos, já que estes também dependem de sorteio para obter-se prêmio, confundem-se conceitos e, com isso, é colocado em jogo todo o sistema de loteria estadual existente no País, emprestando-se, para tanto, ao inciso XX do artigo 22 da Constituição Federal, alcance incompatível com o fato de viver-se em uma Federação, o que pressupõe, necessariamente, a reserva e a manutenção, relativamente aos entes federados, da disciplina normativa dos serviços públicos que resolvam prestar. O remédio para os desvios de conduta porventura existentes não é esse, sob pena de inconcebível retrocesso constitucional. As leis atacadas nesta ação direta de inconstitucionalidade disciplinam a loteria - gênero, como se tem em quase todos os Estados brasileiros, pouco importando que abranja a nova modalidade - a que se faz sob a nomenclatura "bingo", geradora de toda essa celeuma no campo administrativo e político-legislativo.

Perceba-se o alcance do estrago que uma concepção centralizadora ocasionará. A loteria estadual, sempre revelada como serviço público e voltada ao amparo social especialmente dos menos afortunados, está em todos os Estados, sendo exceção única o do Amapá, no que o Chefe do Poder Executivo nos dois

mandatos que antecederam ao atual, governador João Capiberibe, vetou projetos que visavam a regulá-la. Também não cabe, diante da modalidade "bingo", distinguir essa espécie, considerando-a, quanto à normatividade e até mesmo à exploração, primazia da infalível atuação federal. A sorte lançada, para usar vocábulo pertinente à matéria, é ampla. Ou bem se conclui que a previsão do inciso XX do artigo 22 da Constituição Federal diz respeito a consórcios e sorteios, sem a abrangência a ponto de solapar o princípio - até hoje não colocado em dúvida - consoante o qual ao Estado membro cumpre legislar sobre os próprios serviços públicos, ou, mitigando-se o federalismo, em concentração ímpar, não notada sequer no regime de exceção que precedeu os novos ares democráticos, a Carta de 1988, assenta-se a insubsistência, a ilicitude de toda a legislação estadual que até aqui foi observada, atribuindo-se à União legitimidade constitucional para legislar sobre a loteria estadual, essa espécie de serviço público. Este julgamento ganha, portanto, sentido maior, presentes quer as inúmeras ações em andamento contra leis de outros Estados, quer a sinalização ao Congresso Nacional, aos deputados e senadores, sobre o fidedigno alcance da Carta da República.

É certo que a chamada Lei Zico - Lei nº 8.672, de 6 de julho de 1993 - veio a disciplinar o bingo, buscando-se, com isso, recursos para o setor de desportos. A seguir, a Lei Pelé - Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998 -, revogando inteiramente o diploma primitivo, manteve os bingos como fonte de recursos para tal setor. Todavia, isso se fez no campo federal, sem prejuízo da atividade dos Estados, mesmo porque, no Estado do Rio de Janeiro, legislação anterior às duas federais referidas, a Lei nº 2.055, de 25 de janeiro de 1993, já autorizava a Loterj a promover o sorteio em tal modalidade.

Por entender que não se tem, no inciso XX do artigo 22 da Constituição Federal, a competência exclusiva da União para legislar sobre loterias, o que acabaria por colocar as diversas loterias estaduais na clandestinidade, peço vênias ao relator para julgar improcedente o pedido formulado, ressaltando, mais uma vez, que se está a tratar não apenas da espécie "bingo", mas do gênero loteria. É como voto na espécie.



PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.183-0**

PROCED.: MATO GROSSO DO SUL

RELATOR : MIN. JOAQUIM BARBOSA


REQTE.(S): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação direta, nos termos do voto do Relator, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio. Votou o Presidente, Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente no exercício da Presidência). Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente). Plenário, 10.08.2006.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

p) 
Luiz Tomimatsu
Secretário