

24/03/2011

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 147
DISTRITO FEDERAL**

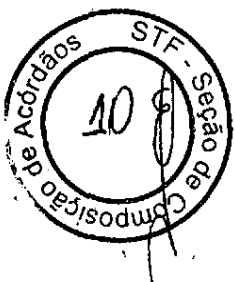
RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
AGTE.(S) : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE LOTERIAS ESTADUAIS -
 ABLE
ADV.(A/S) : ROBERTO CARVALHO FERNANDES E OUTRO(A/S)
AGDO.(A/S) : SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (SÚMULA VINCULANTE Nº
 2)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. SÚMULA VINCULANTE N. 2 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU ATO NORMATIVO ESTADUAL OU DISTRITAL QUE DISPONHA SOBRE SISTEMAS DE CONSÓRCIOS E SORTEIOS, INCLUSIVE BINGOS E LOTERIAS. INTERPRETAÇÃO. ALEGADO DESCUMPRIMENTO DO PRECEITO FUNDAMENTAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES.

1. A exploração de loterias não se enquadra nas atividades inerentes ao Poder Público.
2. A arguição de descumprimento de preceito fundamental não é a via adequada para se obter a interpretação, a revisão ou o cancelamento de súmula vinculante.
3. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Cezar Peluso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade, em negar provimento ao agravo regimental.



Supremo Tribunal Federal

ADPF 147 AgR / DF

na arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto da Relatora. Votou o Presidente. Ausentes, neste julgamento, os Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio e Gilmar Mendes.

Brasília, 24 de março de 2011.

Ministra CÁRMEN LÚCIA - Relatora

24/03/2011

PLENÁRIO

AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 147
DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
AGTE.(S) : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE LOTERIAS ESTADUAIS -
ABLE
ADV.(A/S) : ROBERTO CARVALHO FERNANDES E OUTRO(A/S)
AGDO.(A/S) : SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (SÚMULA VINCULANTE Nº
2)

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):

1. Agravo regimental na arguição de descumprimento de preceito fundamental interposto pela Associação Brasileira de Loterias Estaduais – Able, contra decisão pela qual neguei seguimento à presente ação, em que a Arguente pretendia obter *“a interpretação correta a ser emprestada à Súmula Vinculante n. 2 e no tocante à exploração dos serviços lotéricos pelos Estados”* (fl. 7).

Ressalte-se que, em data anterior, a Arguente ajuizou neste Supremo Tribunal a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 128, a qual foi extinta, sem julgamento de mérito, pelo Relator, o Ministro Cezar Peluso, ao fundamento de que, na verdade, intentava-se *“obter do Supremo Tribunal Federal o reconhecimento da competência dos Estados-membros, para a exploração de loterias no âmbito de seus territórios, sob pretexto de que a edição da súmula vinculante apontada teria dado azo ao descumprimento de preceitos fundamentais. E a este fim, como é sabido, não se presta a via eleita”* (DJe 22.4.2008).

Interposto agravo regimental interposto, o Ministro Cezar Peluso negou seguimento, por ser intempestivo (DJ 24.6.2008).

ADPF 147 AgR / DF

2. Em razão da necessidade do “reexame da matéria pela Corte bem como a manifestação ‘mais’ clara sobre a possibilidade do pedido [e, ainda, na defesa do] direito das Loterias Estaduais em ver exauridamente debatida esta questão” por este Supremo Tribunal é que a ora Agravante ajuizou a arguição de descumprimento de preceito fundamental, à qual neguei seguimento (DJ 6.5.2009).

Na decisão agravada, foram comparadas as petições iniciais desta ação com a anteriormente protocolizada pela Arguente (ADPF 128). Verificou-se que, ao longo de 45 páginas, 32 delas reproduzem de forma idêntica a primeira ação proposta, repetindo a Arguente, *ipsis litteris*, os argumentos já apresentados: da legitimidade ativa e pertinência temática (fls. 13-16); da indicação dos preceitos fundamentais descumpridos (fls. 17-20); da indicação do ato questionado (fls. 20-23); da prova da violação do preceito fundamental (fls. 23-43); e do pedido e das especificações (fls. 43-45).

Na decisão denegatória de seguimento, asseverei:

“Sem dúvida, as hipóteses de cabimento desta arguição não se prestam a pedido de esclarecimentos por parte do Supremo Tribunal, que é o que se tem na espécie vertente, na qual se há de concluir, na esteira da jurisprudência consolidada que: a) a exploração de loterias, definitivamente, não se enquadra nas atividades inerentes ao Poder Público; b) o exercício de serviços lotéricos não deriva de qualquer dos princípios ou das diretrizes da Constituição da República; c) não se tem, no caso em pauta, situação cuja dificuldade de interpretação normativa desencadeie ou possa desencadear relevante controvérsia constitucional.

Ainda que se pudesse argumentar tratar-se de atividade econômica com geração de empregos, renda e impostos, é certo que não se tem a matéria constitucionalmente cuidada como espaço de liberdade garantido, do que decorre ser flagrante e incontestável não haver preceito fundamental descumprido.

Ademais, no julgamento da Ação Direta de

ADPF 147 AgR / DF

Inconstitucionalidade n. 3.895, Relator o Ministro Menezes Direito, o Supremo Tribunal Federal decidiu 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'(...)" (DJe 6.5.2009).

3. A despeito disso, a Arguente repete seu pedido ao argumento de existir "*controvérsia na interpretação judicial, em especial dest[Supremo Tribunal,] que, sem se valer de estudo apurado do regime de exploração de loterias pelos estados, edit[ou a] a Súmula Vinculante [n. 2], indubitavelmente de caráter normativo, a qual, interpretada, retira dos estados referida competência*" (fls. 231-232).

Afirma que "*a interpretação que vem sendo emprestada à Súmula Vinculante n. 2 do [Supremo Tribunal Federal] retira dos Estados a competência para explorar o serviço lotérico, alcance que não [tem] sido dado pela Corte Constitucional à súmula*" (fl. 230).

Sustenta que o "*monopólio da União para 'explorar' loterias não tem previsão constitucional, fruto da edição da Súmula Vinculante n. 2*" do Supremo Tribunal, e que não haveria, "*no ordenamento jurídico nacional, outro instrumento que possibilit[asse] a interpretação por parte [do Supremo Tribunal], de preceito fundamental. Daí a criação*" da arguição de descumprimento de preceito fundamental (fl. 231).

Alega que "*a prova da violação do preceito fundamental está nítida no fato de que os estados estão impedidos de explorar o serviço que por força normativa da súmula vinculante ficou criado o monopólio das loterias, serviço público definido pela Lei, em favor da União e para a afronta dos Estados*" (fl. 227).

4. Em 30.4.2010, o Procurador-Geral da República opinou pelo não provimento do presente agravo regimental (fls. 239-242).

ADPF 147 AgR / DF

É o relatório.

24/03/2011

PLENÁRIO

AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 147
DISTRITO FEDERAL

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):

1. Conforme relatado, a Arguente, ora Agravante, objetiva “reparar lesão a preceito fundamental (princípio federativo – art. 60, § 4º, da [Constituição da República], resultante de ato do poder público (Súmula Vinculante n. 2” do Supremo Tribunal Federal (fl. 231).

2. O recurso, todavia, não merece prosperar.

Segundo a Agravante, comprovou-se a “existência de controvérsia judicial relevante, observada nos julgados motivadores da edição da súmula (...) conflitante com a interpretação que lhe vem sendo emprestada” (fl. 228).

Afirma ser evidente “concluir que aos estados federados não cabe legislar sobre consórcios e sorteios, por ser esta competência privativa da União, [nos termos da] interpretação que vem sendo emprestada à Súmula Vinculante n. 2” do Supremo Tribunal Federal (fl. 230).

3. Ao contrário do que alegado pela Agravante, não há lesão a preceito fundamental.

Conforme ressaltado na decisão monocrática, as hipóteses de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental não se prestam a pedido de esclarecimentos por parte deste Supremo Tribunal, que é o que reitera a Agravante na espécie vertente, na qual se há de concluir, na esteira da jurisprudência consolidada, que: *a)* a exploração de loterias não se enquadra nas atividades inerentes ao Poder Público; *b)* o exercício de serviços lotéricos não deriva de qualquer dos

ADPF 147 AgR / DF

princípios ou das diretrizes da Constituição da República; c) não se tem, no caso em pauta, situação cuja dificuldade de interpretação normativa desencadeie ou possa desencadear relevante controvérsia constitucional.

A análise do alegado descumprimento de preceito fundamental da separação de poderes contido na Súmula Vinculante n. 2 do Supremo Tribunal requer a observância das hipóteses de cabimento da presente ação.

O *caput* do art. 1º da Lei n. 9.882/1999, que dispõe sobre o processo e o julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, tem por objeto *“evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”*. A segunda hipótese de seu cabimento apresenta-se *“quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”* (inc. I do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 9.882/99).

4. Com a Emenda Constitucional n. 45/2004, o art. 103-A acrescentou a possibilidade de editar este Supremo Tribunal as denominadas súmulas vinculantes *“de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, (...) [que vincularão os] demais órgãos do Poder Judiciário e [a] administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida”* na Lei n. 11.417/2006.

Nas palavras do Professor José Afonso da Silva, súmulas vinculantes *“são regras-sínteses que se extraem das decisões reiteradas dos tribunais”* (*Comentário contextual à constituição*. 5. ed., Malheiros, 2008, p. 560).

Segundo o eminente professor, o que contido nas súmulas vinculantes consiste em um resumo daquilo que o Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente decidido a respeito de determinada matéria e que vinculará os demais órgãos da Administração.

ADPF 147 AgR / DF

Contudó, a competência para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios está clara no art. 22, inc. XX, da Constituição da República, e, na espécie, a Agravante pretende obter interpretação da norma pela via oblíqua de seus argumentos de afronta ao princípio da separação de poderes.

Pode-se mesmo concluir que a Agravante intenta a revisão ou o cancelamento da Súmula Vinculante n. 2 do Supremo Tribunal, e, para tanto, a arguição de descumprimento de preceito fundamental não é a via adequada.

5. Pelo exposto, mantenho a decisão agravada pelos seus próprios fundamentos e nego provimento ao presente agravo regimental.

PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****AG.REG. NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 147**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

AGTE.(S) : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE LOTERIAS ESTADUAIS - ABLE

ADV.(A/S) : ROBERTO CARVALHO FERNANDES E OUTRO(A/S)

ÁGDO.(A/S) : SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (SÚMULA VINCULANTE Nº 2)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, negou provimento ao recurso de agravo. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso. Ausentes, neste julgamento, os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio e Gilmar Mendes. Plenário, 24.03.2011.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Cármem Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira.

p/ Luiz Tomimatsu
Secretário