PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
GABINETE DO PREFEITO

Of. nº 944 /GP.

Porto Alegre, 28 de março de 2022.

Senhor Presidente:

Dirijo-me a Vossa Excelência para encaminhar-lhe, no uso da prerrogativa que me é conferida pelo inc. VII do art. 94 da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, o anexo Projeto de Lei que dispõe sobre a criação do serviço público de Loteria no Município de Porto Alegre, a fim de ser submetido à apreciação desta Egrégia Câmara Municipal de Vereadores.

A justificativa que acompanha o projeto evidencia as razões e a finalidade da presente proposta.

Atenciosamente,

Sebastião Melo,
Prefeito de Porto Alegre.

Excelentíssimo Senhor Vereador Idenir Cecchim,
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre.

PROJETO DE LEI Nº 003 /22.

Dispõe sobre a criação do serviço público de Loteria no Mnnicípio de Porto Alegre.

Art. 1º Fica autorizada a exploração, no Município de Porto Alegre, do serviço público de loterias, em conjunto com o Poder Executivo Estadual e Federal, sob a denominação Loteria de Porto Alegre (LOPA), sob quaisquer das modalidades lotéricas previstas na legislação federal vigente.

§ 1º A captação dos recursos por meio da loteria municipal dar-se-á através do entretenimento e da exploração de jogos lotéricos.

§ 2º Para os fins desta Lei, considera-se jogo lotérico toda operação, jogo ou aposta, na modalidade de concurso de prognóstico, para obtenção de prêmio em dinheiro ou em bens de outra natureza.

Art. 2º A exploração das modalidades lotéricas da LOPA compete à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDET) e será consumada diretamente pela secretaria ou, alternativamente, por pessoa jurídica de direito privado, na condição de concessão, permissão ou organização credenciada.

§ 1º Somente poderá ser credenciada para exploração de modalidades lotéricas da LOPA pessoa jurídica regularmente constituída segundo as leis brasileiras vigentes, com sede e administração no País, que, visando à obtenção do credenciamento, apresentar documentação hígida acerca da respectiva habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação econômica e demais exigências exigidas pela legislação licitatória, devendo considerar também certificações acerca da adoção de práticas dedicadas ao fomento do jogo responsável e à proteção de vulneráveis e, ainda, quanto à certificação da higidez e lisura de programas de computador e equipamentos a serem utilizados na operação das modalidades lotéricas da LOPA

§ 2º O processo de credenciamento se inicia com a divulgação de edital de chamamento público, mediante publicação no Diário Oficial Eletrônico de Porto Alegre (DOPA-*e*).

§ 3º Alternativamente à sistemática de credenciamento instituída neste artigo, o Município de Porto Alegre poderá adotar o modelo de concessão ou de permissão, de que trata a Lei Federal 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para seleção de agente operador ou de agentes operadores da LOPA, com discriminação, no edital de licitação, dentre outras peculiaridades, das condições a serem atendidas por eventuais interessados, inclusive quanto a certificações acerca da adoção de práticas dedicadas ao fomento do jogo responsável e à proteção de vulneráveis e, ainda,

quanto á certificação da higidez e lisura de programas de computador e equipamentos a serem utilizados na operação das modalidades lotéricas da (LOPA).

Art. 3º O produto da arrecadação total obtida através da captação de apostas ou da venda de bilhetes das loterias municipais, por meio físico ou virtual, será destinado segundo as seguintes diretrizes:

I – ao Sistema de Transporte Público Coletivo, devendo ser observado, em cada modalidade lotérica explorada, no mínimo, o percentual destinado pela União para a mesma finalidade;

II – ao financiamento de ações e de projetos, e aporte de recursos de custeio da política pública de mobilidade urbana; e

III – ao pagamento de prêmios, ao recolhimento do imposto de renda incidente sobre a premiação e a cobertura de despesas de custeio e de manutenção da operação da loteria municipal.

Parágrafo ínico. A Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) disciplinará a forma da entrega do produto da arrecadação prevista no *caput* deste artigo.

Art. 4º Os valores dos prêmios que não tenham sido reclamados pelos apostadores contemplados no prazo de prescrição, revertem à Fazenda Publica Municipal, para aplicação em ações prioritárias de assistência social.

Art. 5º É de responsabilidade exclusiva dos agentes operadores da LOPA a fixação dos valores das apostas, bilhetes previamente numerados e respectivas frações cartelas raspáveis e outros produtos lotéricos a serem cobrados dos apostadores, observado, sempre, o disposto nas normas de proteção e defesa do consumidor, especialmente a Lei Federal 8.078, de 11 de setembro de 1990, em especial no art. 39, *caput* e respectivo inc. X.

Parágrafo ńuico. Os novos preços a serem praticados, de que trata o *caput* deste artigo, somente poderão começar a ser cobrados dos apostadores após divulgação ostensiva, para o público em geral, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias da data de início da cobrança pretendida, dos novos preços nos meios de comunicação televisivo, radiofônico, impresso, neste caso, em jornais e revistas de grande circulação em Porto Alegre, e, ainda, na *internet*, em sítios dedicados à divulgação da operação da (LOPA).

Art. 6º Em atendimento ao disposto na Lei Federal 9.613, de 3 de março de 1998, a pessoa jurídica operadora de modalidade lotérica da LOPA encaminhará ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras, do Banco Central do Brasil, na forma estabelecida em normas expedidas pelo colegiado ou pela Autarquia, informações sobre apostadores relativas à prevenção tanto da lavagem de dinheiro, quanto do financiamento do terrorismo.

Art. 7º A SMDET adotará, diretamente ou por meio de parceria, concessão ou permissão, os sistemas de garantia que julgar convenientes à segurança contra adulteração ou contratação dos bilhetes.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

J U S T I F I C A V A:

O presente Projeto de Lei visa a criação do serviço público de Loteria do Município de Porto Alegre, com o objetivo de incrementar receitas para o fomento do Sistema de Transporte Coletivo.

A proposição, no aspecto formal, está amparada no art. 30, inciso I, c/c o *caput* do art. 1°, ambos da Constituição, que institui o Princípio Federativo e atribui aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

No ponto, imperioso destacar que o sistema de transporte coletivo e as políticas públicas de mobilidade urbana possuem caráter essencial, sendo dever da administração municipal assegurar a qualidade, a eficiência e a tarifa compatível com o poder aquisitivo da população, conforme preceitua o art. 145, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

A iniciativa legislativa compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, inteligência da alínea "b" do inciso II do §1° do art. 61 da Constituição Federal, pois visa a organização e a criação de serviços públicos.

No âmbito municipal, a norma constitucional ressoa no art. 94, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, disposição análoga a do art. 60, da Constituição Estadual.

Procedidas às informações preliminares, para melhor compreensão da proposta examinar-se-ão individualmente a possibilidade jurídico-material do Projeto de Lei e as circunstâncias fáticas que fundamentam a opção política do governo.

- Da Possibilidade Juridico-Material do Projeto de Lei -

A disposição sobre a exploração do serviço de loterias no ordenamento pátrio remonta ao ano de 1932. A primeira legislação – Decreto 21.143, de 10 de março de 1932 – consolidou que *"são consideradas como serviço público as loterias concedidas pela União e pelos Estados"* (art. 20).

Nota-se, pois, que o legislador de 1932 previa a natureza de serviço público da atividade, bem como limitava a exploração ao plano federal e estadual.

Em 1941, a matéria passou a ser regulada pelo Decreto-Lei 2.980, de 24 de janeiro, que manteve o enquadramento e a competência para a exploração, mas, permitiu expressamente a exploração indireta: *"os governos da União e dos Estados poderão atribuir a exploração do serviço de loteria a concessionários de comprovada idoneidade moral e financeira"* (art. 2°).

Não obstante a possibilidade de exploração de loterias pelo regime de concessão, no mesmo ano (1941) foi editada a Lei das Contravenções Penais, ainda vigente, que no art. 51 tipificava o ato de *"promover ou fazer extrair loteria, sem autorização legal"* (art. 51).

A fim de compatibilizar os diplomas, em 1944, o Decreto-Lei nº 6.259, de 10 de fevereiro, passou a vincular a derrogação penal à autorização direta da União ou, no caso dos Estados, à expedição de um decreto de ratificação (art. 3º).

O regramento geral exposto foi parcialmente alterado pelo Decreto nº 50.954, de 1º de julho de 1961, quando a União optou por assumir diretamente a exploração da loteria federal, extinguindo a modalidade de concessão.

Sob a égide do Regime Militar, foi editado o Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967 que, embora vigente, foi objeto das ADPF 492, ADPF 493 e da ADI 4.986, julgadas conjuntamente pelo Supremo Tribunal Federal em 2020, cuja decisão unânime declarou que os arts. 1º e 32, *caput* e § 1º, do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967 não foram recepcionados pela Constituição Federal, conforme voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, que ora substancia esta justificativa.

O citado diploma, em reversão ao percurso histórico exposto e amparado pelo Ato Institucional nº 4, restringiu no art. 1º que *"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"*.

Com efeito, oportuno observar que desde a primeira consolidação legislativa federal sobre a matéria, sempre foi aceita juridicamente a convivência legal da exploração das loterias, de modo que as limitações do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967 não encontram eco no ordenamento normativo, sobretudo após o advento da Constituição Federal de 1988.

A atividade lotérica, segundo a doutrina aplicada no julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental mencionadas acima, possui natureza jurídica de *serviço público em sentido formal*.

No ponto, colaciona-se excertos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, no julgamento conjunto das ADPF 492, ADPF 493 e da ADI 4.986:

> "Assim, com base na chamada perspectiva formalista ou legalista, o que define o serviço público não é a avaliação subjetiva da relevância social da atividade, mas antes o próprio regime jurídico de direito público ou privado que lhe é correlato. Em outras palavras, o que importa analisar é a definição legal e regulamentar que delimita o regime jurídico especial de direito público (JÈZE, Gaston. Les principes généreaux du droit administratif. Paris: M. Giard e E., Brière, 1914, p. 247).
> [...]

> Por esse motivo, parece-nos, no todo, acertada a afirmação do Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO , em artigo doutrinário, ao confirmar que " no que se refere à natureza jurídica da atividade lotérica, legem habemus". De acordo com Sua Excelência: "É possivel afirmar, assim, em linha de coerência com a posição doutrinária prevalente, que no Brasil a atividade de exploração de loterias é qualificada desde muito tempo, e até o presente, como serviço público" (BARROSO, Luís Roberto. op. Cit., p. 264).

Considerando que as atividades lotéricas são serviços públicos, é crível afirmar que a legislação ordinária federal não pode restringir a titularidade de um serviço público a tal ou qual ente federativo, na ausência de resposta constitucional expressa.

A toda evidência a premissa supra, amparada pela decisão da Corte Suprema, confere juridicidade ao Projeto de Lei submetido a Vossas Excelências.

Invocando o contexto histórico, a exclusividade da exploração das loterias pela União se justificava nas circunstâncias fáticas do art. 30, do Ato Institucional 2/65, que atribuía ao Presidente da República a competência para dispor sobre segurança nacional.

Gize-se que essa excepcionalidade vigeria até 15 de março 1967:

> "O Presidente da República, na forma do art. 30 do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, poderá baixar Atos Complementares, bem como decretos-leis sobre matéria de segurança nacional até 15 de março de 1967.
> [...]
> § 2º Finda a convocação extraordinária e até a reunião ordinária do Congresso Nacional, o Presidente da República poderá expedir decretos com força de lei sobre matéria administrativa e financeira."

Uma vez que o Decreto-Lei 204, de 27 de fevereiro de 1967 foi editado na vigência do Ato Institucional 2/65, e tinha como motivação a salvaguarda da integridade da vida social e o impedimento do surgimento e proliferação de jogos proibidos, suscetíveis de atingir a segurança nacional; cuja exceção às normas de direito penal seria a exploração de loterias, somente admitida para a redistribuição de seus lucros com finalidade social, obviamente apenas a União deteria tal prerrogativa.

Embora despiciendo, endossa-se que hodiernamente a Constituição Federal fundamenta-se no Princípio Federativo, na independência e na harmonia dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em pleno exercício político de suas atividades típicas.

Portanto, estabelecida a premissa de que a União não detém o privilégio na exploração dos serviços públicos de loteria, consoante o art. 21 c/c o art. 177, da Constituição Federal, infere-se, inclusive por influência do Princípio Federativo, que os Municípios estão legitimados para disciplinar e explorar o serviço público de loterias: *"não pode uma legislação federal impor a qualquer ente federativo restrição à exploração de serviço público para além daquelas já previstas no texto constitucional."* (ADPF 493/DF)

A doutrina do Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO substancia a conclusão anterior:

> "Não estando o serviço público de loterias previsto dentre as atividades econômicas (CF, art. 177) e serviços públicos (art. 21, X, XI e XII) reservados expressamente à União pela Constituição da República – não há que se cogitar de monopólio federal sobre ele. Note-se que é despicienda qualquer consideração sobre os motivos que possam ter justificado a edição do Decreto-lei 204/67 - como se fazia necessário à luz da ordem constitucional pretérita - de vez que, presentemente, a legislação infraconstitucional simplesmente não está autorizada a criar monopólios de atividades econômicas ou de serviços públicos." (BARROSO, Luis Roberto. Loteria - Competência estadual - Bingo. Revista de Direito Administrativo, v. 220, n. 0, p.262–277. 2000. p. 269)

Outrossim, impera diferenciar que eventual vedação do art. 22, da Constituição Federal recairia na *competência legislativa*, não se podendo conferir interpretação estendida para gerar uma *competência material*. Nesse sentido, asseverou o Ministro Cezar Peluso no julgamento da ADI 2847: "[...] *desde que as atividades de sorteio e consórcio sejam regulamentadas, as entidades federativas podem exercê-las sob o governo da norma proveniente da União*". (ADI 2847, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 05/08/2004, DJ 26-11- 2004 PP-00026 EMENT VOL-02174-01 PP-00112 RTJ VOL 00192-02 PP-00575)

Logo, e com esteio na judiciosa decisão do Supremo Tribunal Federal, *"parece acertado inferir que as legislações estaduais (ou municipais) que instituam loterias em seus territórios tão somente veiculam competência material que lhes foi franqueada pela Constituição."*

Por fim, a proposição é incapaz de ofender o enunciado da Súmula Vinculante 2 *(É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias)*, pois os precedentes que a fundamentaram expressamente elucidaram que a disposição legal ou normativa vedada aos Estados e ao Distrito Federal é a que inova e, portanto, legisla sobre o tema de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias.

Em definitivo, a Súmula Vinculante 2, e o art. 22, inciso XX, da Constituição Federal não tratam da competência material dos Estados e dos Municípios de instituírem loterias dentro dos parâmetros da legislação federal.

- Das Circunstâncias Fáticas que Fundamentam a opção Política do Goveruo. Da Destinação do Produto da Arrecadação Possibilidade Jurídico-Material do Projeto de Lei -

Conforme indicado no preâmbulo, o sistema de transporte coletivo e as políticas públicas de mobilidade urbana possuem caráter essencial possuem caráter essencial, constituindo dever da administração municipal, constante no art. 145, da Lei Orgânica do

Município de Porto Alegre, assegurar a qualidade, a eficiência e a tarifa compatível com o poder aquisitivo da população.

Em sentido análogo, a Constituição Federal endossa que o serviço público de transporte coletivo é essencial e deve ser prestado pelo Município, diretamente ou mediante concessão, conforme previsto em seu artigo 30, inciso V.

O serviço público deve ser prestado de maneira adequada à população usuária (artigo 6º, §1º, Lei 8.987, de 1995), com modicidade tarifária, sendo inviável o repasse integral para o valor final da tarifa. Em face dos reflexos negativos que impactaram o sistema ao longo dos anos, o custo da tarifa não se revela condizente com a realidade econômica nacional.

Esse é o dilema enfrentado pelo Município e pelas empresas concessionárias, agravado pela queda do número de usuários e efeitos da pandemia do Coronavírus.

A premissas utilizadas quando da modelagem da concessão não se consolidaram integralmente, acentuando a constante diminuição do número de usuários do serviço.

Estima-se que em razão de diversos fatores, fundamentalmente através do aumento exponencial dos transportes por aplicativo, além da implementação de novas tecnologias que afastam a obrigatoriedade de deslocamento do indivíduo, houve uma queda de aproximadamente 24% (vinte e quatro por cento) no fluxo de passageiros do sistema entre os anos de 2014 e 2019.

Após as restrições advindas do distanciamento social, em razão da pandemia do Coronavírus, a evasão dos usuários acentuou drasticamente, alcançando, no ano de 2020, o patamar de 20% (vinte por cento) da média de usuários transportados. Isso, somado à perda acumulada desde a concessão do serviço, estima-se que atualmente o sistema opere em percentuais aproximados de 50% (cinquenta por cento).

Soma-se aos fatores citados o crescimento do número de desempregados observados ao longo dos últimos anos, o que afasta, ainda mais, os potenciais usuários do serviço de transporte coletivo de passageiros por ônibus.

Tais elementos repercutem diretamente na tarifa, onerada pelas hipóteses de isenções, pela citada queda do número de passageiros e pela elevação do preço dos insumos incidentes sobre o transporte coletivo.

Em que pese o transporte público coletivo seja política pública de Estado, insculpida na Constituição Federal, inexiste a cooperação e a colaboração dos governos federal e estadual na resolução dos problemas apontados, principalmente para a previsão e o incremento de receitas que subsidiem a tarifa.

Como é do conhecimento de Vossas Excelências, este governo assumiu o compromisso público de insistir no diálogo com os entes federados para a implementação de medidas que isentem ou reduzam os impostos sobre os insumos utilizados na operação; o que não impede, mas sim corrobora, que sejam propostas e apreciadas todas as medidas legais possíveis para redução das tarifas e a modernização do sistema de transporte público.

Desse modo, são essas, Sr. Presidente, as razões técnicas e políticas que justificam o texto do Projeto de Lei, que ora se submete à apreciação desta Casa, certo de que a relevância e a imprescindibilidade da matéria nortearão este processo legislativo.