



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



Parecer Jurídico nº 083/2024.

Assunto: Projeto de Lei nº 33/2024 – Dispõe sobre criação do serviço público de loteria no Município de Valinhos, denominado LOTOVALI.

Autoria do Executivo – Mensagem 22/2024.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Presidente Vereador Gabriel Bueno.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “dispõe sobre criação do serviço público de loteria no Município de Valinhos, denominado LOTOVALI”.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.¹

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse **parecer não tem força vinculante**, sendo meramente opinativo² não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se a **análise técnica** do projeto.

¹ “Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.”

² Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal: “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

De início, no que tange à **competência legiferante municipal** a Constituição Federal estabelece que ao município compete dispor sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB), bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II, da CRFB).

Por seu turno, a Lei Orgânica do Município de Valinhos prevê:

Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;“

(...)

No concernente à matéria a Constituição Federal estabelece:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XX - sistemas de consórcios e sorteios;

(...)

No mesmo diapasão a Súmula Vinculante nº 2 do Supremo Tribunal Federal dispõe:

“É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistema de consórcio e sorteios, inclusive bingos e loterias”.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A esse respeito, cabe destacar trecho constante da mensagem do projeto:

(...)

As disposições ora submetidas à apreciação do Plenário são pautadas pelas recentes e mais relevantes iniciativas de implementação do serviço lotérico em âmbito estadual e municipal.

*Isso porque, vale ressaltar, constituindo-se como fonte de custeio para a seguridade social, a **exploração de serviços lotéricos tornou-se considerável fonte de recursos para Estados e Municípios após o julgamento conjunto das ADPFs 492 e 493 e da ADI 4.986 pelo STF.***

Referido julgamento assentou o entendimento de que embora a União seja dotada de competência legislativa exclusiva para legislar sobre as modalidades lotéricas passíveis de exploração em território nacional, os entes subnacionais possuem competência material para exploração dos serviços lotéricos em seu território, desde que observadas as modalidades lotéricas instituídas pela União.

Assim, a exploração dos serviços lotéricos em âmbito municipal, tal como estipulado no art. 1º do presente Projeto, deverá observar estritamente as modalidades lotéricas instituídas pela União.

A menção genérica à legislação federal se faz necessária pela existência de legislação esparsa sobre o assunto, inclusive em relação à possibilidade de criação de novas modalidades lotéricas.

De proêmio, insta salientar que o tema é relativamente recente, vislumbrando-se a necessidade de amadurecimento acerca da abrangência da decisão do C. Supremo Tribunal Federal retro mencionada.

Nessa linha, *data maxima venia*, urge ressaltar que a decisão da Suprema Corte no julgamento conjunto das ADPFs 492 e 493 e da ADI 4.986 não tratou especificamente da competência dos municípios para instituir serviço de loterias, porquanto este não era o tema tratado no julgado, que se limita à rejeição da exclusividade da União para a exploração da atividade lotérica e ao reconhecimento do direito dos Estados Membros e do Distrito Federal de instituir serviço público de loteria em seus territórios.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Em outras palavras, cabe frisar que nas ADPFs 492 e 493 a discussão girou em torno da recepção ou não, pela Constituição Federal, dos artigos 1º, *caput*, e 32, *caput*, e § 1º, do Decreto-Lei 204/1967 e na ADI 4.986 acerca da constitucionalidade de legislação do Estado do Mato Grosso, que versa sobre a exploração dos serviços lotéricos em âmbito estadual, conforme se extrai do voto do Ministro Gilmar Mendes:

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator): Os autores das ADPFs 492 e 493 alegam, em síntese, a não recepção, pela Constituição Federal, dos artigos 1º, caput, e 32, caput, e § 1º, do Decreto-Lei 204/1967. Segundo afirmam, a norma proíbe a criação de loterias estaduais e prevê ser o referido serviço prestado exclusivamente pela União e insuscetível de delegação. Excetua, entretanto, as loterias estaduais existentes quando da publicação do referido Decreto-Lei, limitadas à quantidade de bilhetes e séries em vigor naquela data.

(...)

No mérito, sustentam, sinteticamente, que a norma impugnada teria:

(i) violado a autonomia dos Estados e desestabilizado o Pacto Federativo, ao restringir a capacidade de estruturação e organização financeira desses entes em favor da União, impedindo a exploração de tal modalidade de serviço pelos Estados, com impacto negativo às suas economias e ao financiamento de ações sociais;

(ii) criado monopólio de serviço público concorrencial para a União, não previsto na Constituição Federal;

(iii) conferido tratamento diferenciado aos Estados que possuíam loterias na data de 27.2.1967 (13 Estados, no total), em relação àqueles que não exploravam o serviço (12 Estados e o Distrito Federal) naquele marco temporal, com violação ao princípio da isonomia entre entes federativos.

Pugnam, assim, pelo reconhecimento de violação aos preceitos fundamentais invocados e pela declaração da não recepção dos arts. 1º, 32, caput e § 1º, do Decreto-Lei 204/67 pela Constituição Federal, garantindo-se aos Estados a competência político-administrativa para explorar os serviços lotéricos em seu território, observada a competência privativa da União para legislar sobre o tema.

Por sua vez, a ADI 4.986 busca infirmar legislação do Estado do Mato Grosso, que versa sobre a exploração dos serviços lotéricos em âmbito estadual.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Do mesmo modo, corroborando o entendimento esposado, destacamos as premissas e conclusões do voto do relator Ministro Gilmar Mendes, seguido pelos demais membros da Corte, que aborda somente a competência material dos Estados para a prestação dos serviços de loteria:

7 — Conclusões e dispositivo

Por fim, retomo brevemente as principais premissas e conclusões deste voto, com o intuito de esclarecer a ratio decidendi:

(i) A exploração de loterias ostenta natureza jurídica de serviço público (art. 175, caput, da CF/88), dada a existência de previsão legal expressa;

*(ii) Os arts. 1º e 32 do Decreto-Lei 204/1967, ao estabelecerem a exclusividade da União sobre a prestação dos serviços de loteria, não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988, **pois colidem frontalmente com o art. 25, § 1º, da CF/88, ao esvaziarem a competência constitucional subsidiária dos Estados-membros para a prestação de serviços públicos que não foram expressamente reservados pelo texto constitucional à exploração pela União (art. 21 da CF/88);***

*(iii) A competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, inciso XX, da CF/88) **não preclui a competência material dos Estados para explorar as atividades lotéricas nem a competência regulamentar dessa exploração.** Por esse motivo, a Súmula Vinculante 2 não trata da competência material dos Estados de instituir loterias dentro das balizas federais, ainda que tal materialização tenha expressão através de decretos ou leis estaduais, distritais ou municipais.*

*(iv) Por outro lado, **as legislações estaduais instituidoras de loterias, seja via lei estadual ou por meio de decreto, devem simplesmente viabilizar o exercício de sua competência material de instituição de serviço público titularizado pelo Estado-membro, de modo que somente a União pode definir as modalidades de atividades lotéricas passíveis de exploração pelos Estados.***

Forte nessas razões, julgo procedentes as ADPFs 492 e 493, para declarar não recepcionados pela Constituição Federal de 1988 os arts. 1º e 32, caput e § 1º, do DL 204/1967.

Relativamente à ADI 4.986 julgo improcedentes os pedidos.

É como voto.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ressalta-se, ainda, que ao tratar da não recepção pela Constituição Federal dos arts. 1º e 32 do Decreto-Lei 204/1967, o Min. Gilmar Mendes traz como fundamento o art. 25, § 1º da CF, que dispõe sobre a competência residual dos Estados, *in verbis*:

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

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

(...)

Ad argumentandum, cabe acrescentar que o **art. 35-A, Lei Federal nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018**, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa, com redação incluída pela 14.790, de 29 de dezembro de 2023, **autoriza somente os Estados e o Distrito Federal a explorar as modalidades lotéricas previstas na legislação federal**, vejamos:

CAPÍTULO V-A

(Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)

DA EXPLORAÇÃO DAS LOTERIAS PELOS ESTADOS E PELO DISTRITO FEDERAL

Art. 35-A. Os Estados e o Distrito Federal são autorizados a explorar, no âmbito de seus territórios, apenas as modalidades lotéricas previstas na legislação federal. *(Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023) (grifo nosso)*

§ 1º A exploração de loterias pelos Estados e pelo Distrito Federal poderá ser efetuada mediante concessão, permissão ou autorização ou diretamente, conforme regulamentação própria, observada a legislação federal. *(Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)*

§ 2º Ao mesmo grupo econômico ou pessoa jurídica será permitida apenas 1 (uma) única concessão e em apenas 1 (um) Estado ou no Distrito Federal. *(Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)*

§ 3º Em caso de exploração pelos Estados e pelo Distrito Federal de modalidade lotérica semelhante à prevista no art. 2º do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, é vedado o uso da expressão “Loteria Federal”. *(Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 4º A comercialização e a publicidade de loteria pelos Estados ou pelo Distrito Federal realizadas em meio físico, eletrônico ou virtual serão restritas às pessoas fisicamente localizadas nos limites de suas circunscrições ou àquelas domiciliadas na sua territorialidade. (Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)

§ 5º São vedadas a exploração multijurisdicional de serviço de loteria estadual e distrital e a comercialização das modalidades lotéricas, não permitidos associação, participação, convênio, compartilhamento, representação, contratação, subcontratação ou qualquer avença, onerosa ou não onerosa, diretamente entre Estados ou entre estes e o Distrito Federal, ou por meio de pessoa física ou jurídica interposta, com o objetivo de explorar loterias, inclusive estrangeiras, em canal físico, eletrônico ou digital, ou de executar processos de suporte a esse negócio. (Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)

§ 6º Considera-se multijurisdicional para os fins do § 5º deste artigo a exploração de loteria que abranja o território e a população fisicamente localizada nos limites da circunscrição de mais de 1 (um) ente federativo. (Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)

§ 7º Os Estados e o Distrito Federal deverão prestar contas dos recursos aplicados, respectivamente, aos tribunais de contas estaduais e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal. (Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023) (grifo nosso)

§ 8º São preservadas e confirmadas em seus próprios termos todas as concessões, permissões, autorizações ou explorações diretas promovidas pelos Estados e pelo Distrito Federal a partir de procedimentos autorizativos iniciados antes da publicação da Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023, assim entendidos aqueles cujo primeiro edital ou chamamento público correspondente tenha sido publicado em data anterior à edição da referida Medida Provisória, independentemente da data da efetiva conclusão ou expedição da concessão, permissão ou autorização, respeitados o direito adquirido e os atos jurídicos perfeitos. (Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)

Destarte, *ad cautelam*, acreditamos não haver segurança jurídica para a exploração do serviço público de loterias pelos municípios.

Entretanto, caso esse não seja o entendimento da C. Comissão de Justiça e Redação passamos às considerações pertinentes à autorização pretendida pelo Executivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No concernente à organização e prestação dos serviços públicos municipais a Lei Orgânica do Município de Valinhos prevê:

Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

IV - organizar e prestar serviços públicos, diretamente ou por concessão, permissão ou autorização;

[...]

Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

[...]

VI - autorizar a concessão de serviços públicos;

[...]

Artigo 105 - Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre mediante processo licitatório, a prestação de serviços públicos.

[...]

§ 2º - A concessão de serviço público, **estabelecida mediante contrato**, dependerá de:

I - autorização legislativa;

II - licitação.

[...]

Artigo 106 - Os serviços permitidos ou concedidos estão sujeitos a regulamentação e permanente fiscalização por parte do Executivo e podem ser retomados quando não mais atendam aos seus fins ou às condições do contrato.

Do mesmo modo, o art. 175 da Constituição Federal estabelece:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, **diretamente ou sob regime de concessão** ou permissão, sempre através de licitação, **a prestação de serviços públicos.**

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Por sua vez, o art. 2º da Lei nº 9.074/1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, assim dispõe:

Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da [Lei nº 8.987, de 1995](#).

§ 1º A contratação dos serviços e obras públicas resultantes dos processos iniciados com base na [Lei nº 8.987, de 1995](#), entre a data de sua publicação e a da presente Lei, fica dispensada de lei autorizativa.

§ 2º *Independente de concessão, permissão ou autorização o transporte de cargas pelos meios rodoviário e aquaviário. [\(Redação dada pela Lei nº 9.432, de 1997\)](#)*

§ 3º *Independente de concessão ou permissão o transporte:*

I - aquaviário, de passageiros, que não seja realizado entre portos organizados;

II - rodoviário e aquaviário de pessoas, realizado por operadoras de turismo no exercício dessa atividade;

III - de pessoas, em caráter privativo de organizações públicas ou privadas, ainda que em forma regular.

§ 4º *A outorga para exploração indireta de ferrovias em regime de direito privado será exercida mediante autorização, na forma da legislação específica. [\(Incluído pela Lei nº 14.273, de 2021\)](#) [Vigência](#)*

In casu, o projeto visa obter autorização legislativa para outorga de concessão de serviço público para explorar o serviço público de Loteria Municipal de Valinhos, denominado LOTOVALI, com fundamento no inciso IV do art. 5º e § 2º do art. 105, da Lei Orgânica do Município de Valinhos, diretamente ou sob regime de concessão.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Todavia, cumpre ressaltar que encontramos recentes decisões do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo pela inconstitucionalidade da autorização legislativa para a concessão de serviços públicos, exceto quando acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio público, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ARARAS – CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA – OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES E RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Dispositivos da Lei Orgânica do Município de Araras que condicionam a celebração de contrato de concessão de serviços públicos a autorização da Câmara Municipal. Entendimento pacífico do E. Órgão Especial de que as decisões referentes à forma de prestação dos serviços públicos são de competência privativa do Poder Executivo. 2. Viola o princípio da separação dos Poderes dispositivo de lei que atribua ao Poder Legislativo a competência para autorização de convênios, concessões ou acordos celebrados pelo Poder Executivo, exceto nos casos de acordos e convênios capazes de acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio público. Precedentes do STF. Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes. Inconstitucionalidade reconhecida. **Ação direta de inconstitucionalidade procedente.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2040195-27.2022.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/09/2022; Data de Registro: 22/09/2022)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Prefeito do Município de Ourinhos que questiona os arts. 27, VIII, IX e X, 67, XVII e XVIII, 71, X e XI, 77, V, 118, XI, 213 e 231, todos da Lei Orgânica de Ourinhos. Inconstitucionalidade dos arts. 27, VIII, IX e X, e das expressões "mediante prévia autorização legislativa" do art. 213 e "dependerá de autorização legislativa" do art. 231, todos da Lei Orgânica de Ourinho. Autorização legislativa para concessão de serviços públicos e concessão do direito real de uso de bens municipais. Violação ao princípio da separação de poderes e da reserva de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Ofensa aos arts. 5º e 47, II, XIV e XVIII, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios em razão do art. 144 da CE. Inconstitucionalidade dos arts. 67, XVII e XVIII, e 71, X e XI. Exigência de quórum qualificado



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

para aprovação de determinadas matérias. Necessidade de Observância das regras estabelecidas nas Constituições Federal e Estadual para o processo legislativo. Princípio da Simetria. Precedentes deste Tribunal. Ofensa aos arts. 47 da Constituição Federal e arts. 10, § 1º, e 23, c.c. art. 144, todos da Constituição Estadual Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2108123-29.2021.8.26.0000; Relator (a): Fábio Gouvêa; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/04/2022; Data de Registro: 14/04/2022)

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – § 2º do artigo 5º; do inciso XI do artigo 15; do § 3º do artigo 17; do artigo 23; dos incisos XXII e XXXV do artigo 62; do artigo 63; do parágrafo único do artigo 64; dos artigos 65 e 67; do § 1º do artigo 69; do § 3º do artigo 73; do artigo 75; dos artigos 142B, 148, 149, 150, 154A, 154D, 154E, 154F, 154H, 162, 170, 188A, 196, 201D; e § 1º do artigo 227, da Lei **Orgânica do Município de Holambra**, com a redação dada pela Emenda nº 01, de 16 de abril de 2019, do Município de Holambra – Atribuição de funções a órgãos municipais – Prática legislativa que ao tratar do gerenciamento da prestação de serviços públicos, acaba por invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, em ofensa ao princípio da separação de Poderes – Inconstitucionalidade do § 2º do artigo 5º, do inciso XXII do artigo 62, do § 3º do artigo 73, dos artigos 148, 149, 154F, 196, 201D e do § 1º do artigo 227, da Lei Orgânica da Estância Turística de Holambra – Violação aos artigos 5º, 24, 47 e 144 da Carta Bandeirante – Inciso XI do artigo 15 e inciso XXXV do artigo 62, da Lei Orgânica Municipal – **Concessão de serviços públicos e celebração de convênios – A dependência de autorização legislativa para a concessão de serviço público ofende o princípio da separação de Poderes, por representar ingerência indevida em atividade típica do Poder Executivo – Inconstitucionalidade – Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes – Entendimento alinhado com a jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal no sentido de que viola o princípio da separação dos Poderes dispositivo de lei que atribua ao Poder Legislativo a competência para autorização de convênios, concessões ou acordos celebrados pelo Poder Executivo (ADI 676/RJ, Relator Ministro Carlos Veloso, Tribunal Pleno, DJ. 29.11.1996; ADI 462/BA, Relator Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 18.02.2000) – Em acórdãos mais***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

recentes, a posição da Suprema Corte foi alterada, de modo a aceitar a previsão de lei autorizativa em casos excepcionais na hipótese de oneração relevante do patrimônio público – No julgamento da ADI 331/PB foi assentado que "acordos ou convênios que podem gerar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio estadual podem ser submetidos à autorização do legislativo local, sem violar o princípio da separação dos poderes". No mesmo sentido, no julgamento do RE 488.065 AgR/SP, a ementa do acórdão proferido destaca: "Não contraria o princípio da separação de poderes preceito local que submete a celebração de convênios pelo Executivo à autorização do Legislativo. Precedente: ação direta de inconstitucionalidade nº 331/PB, acórdão publicado no Diário da Justiça de 2 de maio de 2014" – Excepcionalidade não configurada na norma impugnada – Violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo – O § 3º do artigo 17 da Lei Orgânica ao assegurar aos Vereadores livre acesso às repartições do Poder Executivo extrapola os limites estabelecidos pelos sistemas de controle previstos nos artigos 33 e 150, da Constituição Bandeirante – Inconstitucionalidade da expressão "da Prefeitura Municipal e de suas autarquias" do § 3º do artigo 17 – Violação aos artigos 5º, 33 e 150, da Constituição do Estado de São Paulo – Artigo 23, inciso III, da Lei Orgânica – Direitos e deveres previstos para os parlamentares – Observância às proibições e incompatibilidades constantes da Constituição Federal, aplicáveis aos Deputados Federais e Senadores, bem como às dispostas na Constituição Estadual, aplicáveis aos Deputados Estaduais, que por força do princípio da simetria, consoante o inciso IX, do artigo 29, da Constituição Federal, aplicam-se aos Vereadores – Aplicação da técnica da interpretação conforme – Artigo 63, parágrafo único do artigo 64 e artigos 65 e 67 da Lei Orgânica de Holambra – Inconstitucionalidade – Definição de crimes de responsabilidade e estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento pelo Poder Legislativo local – Usurpação de competência privativa da União – Súmula Vinculante 46 do Supremo Tribunal Federal – Afronta ao artigo 22, inciso I, da Constituição Federal – Violação ao pacto federativo e aos artigos 1º e 144 da Carta Bandeirante – Artigo 75 da Lei Orgânica do Município de Holambra – Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo – Vício de iniciativa – Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes – Violação aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição Estadual – No tocante aos artigos 142B,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

170 e 188A, da Lei Orgânica, há fundamento para a facultatividade das ações descritas, pois o legislador local ao utilizar o emprego do verbo "poder" no lugar do verbo "dever", não deixou margem a dúvidas acerca de seu caráter facultativo – Artigos 150, 154A, 154D, 154E, 154H e 162 da Lei Orgânica – Dispositivos que estabelecem diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, produzidos sem planejamento técnico, exigência reservada às situações indicadas no artigo 181 da Constituição Estadual - Violação aos artigos 180, inciso II e 181, §1º, da Constituição do Estado de São Paulo – § 1º do artigo 69 da Lei Orgânica de Holambra – Subsídio do Prefeito – Observância à norma constitucional – Verdadeiro pedido de extensão da norma jurídica – Alegação de inconstitucionalidade afastada. Pedido parcialmente procedente, com interpretação conforme.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2196074-32.2019.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/02/2020; Data de Registro: 14/02/2020)

Nessa linha, cumpre observar que no julgamento da ADI nº 2282700-54.2019.8.26.0000 referente ao art. 8º, inciso XIV da Lei Orgânica do Município de Valinhos³, que trata da autorização legislativa para a celebração de convênios, acordos e contratos, a Corte Paulista conferiu interpretação conforme ao dispositivo consignando o seguinte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 8º, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município de Valinhos. Dispositivo que exige prévia autorização ou aprovação do legislativo para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município. Alegação de ofensa aos princípios da Separação dos Poderes e da Reserva da Administração. Rejeição. **Possibilidade de aproveitamento da norma mediante técnica de interpretação. Exigência cabível em situações excepcionais no resguardo do patrimônio público.** Conforme já decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, a previsão de autorização parlamentar nos casos em que acordos ou convênios possam acarretar encargos gravosos ao

³ LOM. Art. 8º, inciso XIV - autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*patrimônio público, não interfere em atos de gestão (ADI nº 331, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/04/2014). Exigência válida inclusive em relação aos contratos. Inteligência do artigo 20, inciso XIX, da Constituição Estadual que, ao contrário de proibir, prevê hipótese semelhante de autorização legislativa para contratos. **Necessidade apenas de conferir ao dispositivo impugnado interpretação conforme a Constituição no sentido de que a exigência de autorização ou aprovação da Câmara Municipal (objeto do questionamento) é restrita aos convênios, acordos ou contratos de que resultem compromissos gravosos para o município, excluídas as hipóteses de convenções normais.** Ação julgada parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2282700-54.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/06/2020; Data de Registro: 05/06/2020)*

Destarte, extraímos dos julgados supracitados que o entendimento mais recente da Corte Paulista é no sentido de que a autorização legislativa para a concessão de serviços públicos ou para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos somente são cabíveis em casos excepcionais que resultem compromissos gravosos para o Município. Contudo, sobre esse prisma o tema envolve aspecto financeiro cuja análise não nos compete.

No que tange à competência para deflagrar o processo legislativo a propositura apresentada pela Prefeita atende às regras de iniciativa, porquanto a matéria atinente aos serviços públicos e atribuições dos órgãos municipais é de competência privativa do Executivo. Nesse sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.066/2023 (DE 18-4), DO MUNICÍPIO DE SUMARÉ, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE INSTITUI A GRATUIDADE NO TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE EM HORÁRIO DE EXPEDIENTE. – Tratando-se de ato de gestão administrativa do serviço público de transporte coletivo, atribuição do poder executivo, e com reflexo nos contratos administrativos de concessão desse serviço, ofende a separação de poderes lei de iniciativa parlamentar sobre a correspondente política tarifária (isenção de preço público), por incursionar na esfera de impulsão reservada do processo legislativo. – Lei municipal que institui despesa, sem, entretanto, observar o que



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

dispõe o art. 113 do Ato das disposições constitucionais transitórias da Constituição nacional de 1988, afronta norma de observância obrigatória também pelos municípios. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2240982-38.2023.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Dip; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/02/2024; Data de Registro: 29/02/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO. Lei de iniciativa parlamentar nº 3.357, de 22 de junho de 2023, do Município de Martinópolis, que altera a Lei Municipal nº 2.124, de 19 de dezembro de 1997, e cria/modifica regras para o serviço público de água e esgoto prestado diretamente pelo Município, especificamente em relação à concessão de isenções ou redução de tarifas dos serviços de água e esgoto. **PARÂMETROS DE CONSTITUCIONALIDADE.** Artigos 5º, 25, 47, incisos II, XI, XIV, XIX, "a", 111 e 144, todos da Constituição Estadual. Impossibilidade de controle abstrato de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Lei Orgânica do Município. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Vício de iniciativa. Violação ao princípio da separação de poderes e reserva de administração. Regulação dos preços públicos nos serviços de água e esgoto representam questões de gestão administrativa e orçamentária municipais e, por essa razão, devem ser disciplinadas pelo Poder Executivo.** Ato normativo que gera indevido desequilíbrio econômico-financeiro no contrato administrativo de concessão de serviço público. Inconstitucionalidade configurada. Precedentes deste C. Órgão Especial. **PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2158519-39.2023.8.26.0000; Relator (a): Carlos Monnerat; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/02/2024; Data de Registro: 15/02/2024)

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico ao projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Ante todo o exposto, *s.m.j.*, conclui-se pela insegurança jurídica da exploração pelo município dos serviços de loteria. Caso a Comissão não compartilhe do mesmo entendimento, cumpre observar que a despeito de somente o art. 8º, inciso



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

XIV, da LOM ter sido objeto de decisão judicial⁴, encontramos recentes precedentes do TJ/SP no sentido de que também a autorização legislativa para a concessão de serviços públicos (art. 8º, inciso VI, LOM) restringe-se aos casos excepcionais que resultem compromissos gravosos para o Município, análise que não compete à Procuradoria. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, aos 25 de março de 2024.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinatura eletrônica

Tiago Fadel Malghosian
Procurador - OAB/SP 319.159
Assinatura eletrônica

⁴ TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2282700-54.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/06/2020; Data de Registro: 05/06/2020)