



**COMISSÃO DE ECONOMIA, FINANÇAS, ORÇAMENTO E DO  
MERCOSUL**

**PARECER Nº 64 /08 – CEFOR  
AO SUBSTITUTIVO Nº 01**

**Dispõe sobre as atividades de Concursos de Prognósticos para o custeio da Seguridade Social do Município de Porto Alegre, de acordo com o art. 195, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil, e com o art. 26, § 1º, da Lei Federal nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e alterações posteriores, e institui o Comitê Fiscalizador dos Jogos Eletrônicos no Município de Porto Alegre.**

Vem a esta Comissão, para parecer, o Substitutivo nº 01, em epígrafe, de autoria do Vereador Luiz Braz, ao Projeto de autoria do Vereador Adeli Sell.

Inicialmente, fls. 5 a 7, são acostados textos xerográficos de disposições da Carta Federal e da Lei Federal nº 8.212/91.

Nas fls. 9 e seguintes, o Parecer Prévio da Procuradoria da Casa, que inclui texto da Lei Federal nº 9.615/98 e exclui a Proposição “do âmbito de competência municipal”, diante da Carta Federal (art. 22, incs. I e XX). É instrumentada a satisfação com Acórdão, fls. 16 a 25, à unanimidade, atinente ao tema junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJE/RS), com destaque na ementa: “À falta de lei federal reguladora, revela-se ilícito o jogo de bingo”.

E, de igual modo, junta, do Supremo Tribunal Federal (STF), primeiramente, fls. 26 a 35, ação direta de inconstitucionalidade (ADIN nº 2.847-2 DF), cuja ementa, em síntese, afirma: “I. - A Legislação sobre loterias é da competência da União: CF, art. 22, I e XX. II. - Inconstitucionalidade das Leis Distritais...”. Vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio. E, a seguir, a ADIN nº



**PARECER Nº 64 /08 – CEFOR  
AO SUBSTITUTIVO Nº 01**

2.948-7 Mato Grosso, fls. 36 a 60, cuja ementa afirma: “1. A Constituição do Brasil determina expressamente que compete à União legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, inciso XX)” e que “2. A exploração de loterias constitui ilícito penal...” Continuando vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio.

Nas fls. 61 a 63, há contestação do Vereador Adeli Sell, autor da Proposição.

Por sua vez, na fl. 65, foi proposta a Emenda nº 01, deste Vereador, ora Relator, objetivando alterar a redação do art. 5º do Projeto, reduzindo o percentual de 5% (cinco por cento) para 3% (três por cento) e incluindo o percentual de 2% (dois por cento) para o desenvolvimento de atividades esportivas no Município.

De outra parte, nas fls. 67 a 69, o Vereador Luiz Braz propõe o Substitutivo nº 01, pois entende que há previsão legal a nível constitucional dos concursos de prognósticos e que pretende regular a matéria relativa à seguridade social. A nova proposta (Substitutivo nº 01) institui o “percentual de 5% (cinco por cento) da renda líquida”, receita a ser destinada ao Departamento Municipal de Previdência dos Servidores – PREVIMPA – (art. 1º e §§), e o Fundo Municipal Especial de Previdência dos Servidores Públicos de Porto Alegre, de natureza especial contábil, destinado a custear o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Porto Alegre – RPPS (art. 2º e §§). No art. 4º (não há o art. 3º), atribui como competência do “Executivo Municipal a fiscalização e o controle do exercício das atividades geradoras... [...]... efetivação de convênios ou contratos e outras medidas...”.

Nas fls. 71 e 72, foi exarado novo Parecer Prévio pela Procuradoria da Casa, datado de 20 de outubro de 2006, donde se extrai: “Aplica-se ao Substitutivo sob análise as considerações jurídicas apresentadas em relação a proposição principal, ressaltando-se a competência legislativa federal para dispor sobre sistemas de consórcios e sorteios e sobre a receita auferida para o financiamento do sistema de seguridade social... [...]... (art. 22, I e XX, da Constituição Federal)”.

Na seqüência processual, fls. 73 e 74, a contestação do Vereador Luiz Braz, onde requer legal prosseguimento, amparado no art. 91 do Regimento desta



# Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 3677/06  
PLCL Nº 015/06  
Fl. 03

## PARECER Nº 64 /08 – CEFOR AO SUBSTITUTIVO Nº 01

Casa Legislativa, por conter dispositivos que regulam a seguridade social do Município, referente ao percentual da arrecadação, não pretendendo, em síntese, regulamentar a atividade de concurso de prognósticos, mas, com base no art. 195 da Carta Federal combinado com o art. 26, § 1º, da Lei Federal nº 8.212, sobre contribuição previdenciária.

Observa-se, nas fls. 76 a 78, no Parecer nº 423/06 da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ –, da lavra do Vereador, hoje Deputado Estadual Paulo Odone, considerando a Exposição de Motivos, fls. 1 e 2, e do articulado, que o Projeto “visa a legalizar e regulamentar, no Município de Porto Alegre, a exploração de atividades de concursos de prognósticos na modalidade de bingo permanente e na modalidade eletrônica” e objetiva a arrecadação de recursos para o “desenvolvimento da política municipal de seguridade social, relativamente à assistência à saúde, previdência municipal e serviços de assistência social”. No referente à Emenda nº 01, que almeja alterar a redação do art. 5º do Projeto, destinando percentual ao esporte municipal, julga prejudicada por vício formal. O Substitutivo nº 01 encampa a proposta instituindo percentual a ser destinado ao PREVIMPA, bem como cria um Fundo Especial. Diante do que, conclui pela existência de óbice de natureza jurídica para tramitação do Projeto, da Emenda nº 01 e do Substitutivo nº 01, em face do contido no art. 22, inc. XX, da Constituição Federal ser de competência legislativa da União Federal.

Por fim, seguem as contestações dos Vereadores autores da Emenda nº 01 e do Substitutivo nº 01.

É o relatório.

Na análise preliminar, fl. 2, se extrai parte do seguinte considerando da Exposição de Motivos no projeto original: “... por fim à hipocrisia existente e utilizar-se as receitas advindas de uma atividade geradora de empregos e serviços, em benefício da sociedade como um todo, impõe-se, em atendimento ao disposto no artigo 195, inciso III, da Constituição Federal da República Federativa do Brasil e no artigo 26, § 1º, da Lei Federal nº 8.212, de 24 de julho de 1991, seja legalizada e regulamentada pelo Município de Porto Alegre a exploração das atividades de concurso de prognósticos, na modalidade de bingo permanente e...”.



# Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. N° 3677/06  
PLCL N° 015/06  
Fl. 04

## PARECER N° 64 /08 – CEFOR AO SUBSTITUTIVO N° 01

E, do articulado, fica evidente a tentativa de regulamentar o concurso de prognósticos no âmbito do Município de Porto Alegre, por base na instituição de contribuição social previdenciária, assim como na criação de Comitê Fiscalizador dos jogos eletrônicos. Este, porém, seria de iniciativa originária do Poder Executivo e não do Legislador (arts. 1° e 4° do Projeto de Lei Complementar).

Quanto à competência municipal, apontada na contestação, fl. 63, referente ao conteúdo do art. 30, incs. I e II, da Carta Federal, na possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local ou suplementar à legislação federal e estadual, é de se considerar a existência de limites constitucionais a serem seguidos dentro do Estado Federado e Estado Democrático de Direito. E estas, precisamente, são as competências privativas e exclusivas da União e do Estado, que não de serem respeitadas, evitando-se o vício de inconstitucionalidade formal ou material.

O Substitutivo n° 01, como se observa, não foge ao objeto pretendido do Projeto. Efetiva é a constatação da tentativa de se instituir contribuição social previdenciária, além da criação de Fundo Especial, atribuição esta que compete, com a devida vênia e no caso, à iniciativa do Chefe do Executivo Municipal, sendo que o contido no articulado 4° é matéria pertinente à Lei Orgânica Municipal. Não o é de norma ordinária ou complementar, pois se trata de regra inerente à atribuição de obrigação, fiscalização e controle.

Com a devida vênia, a argumentação na contestação, fls. 73 a 74, de ter havido manifestação contrária do Senhor Ministro Marco Aurélio, aduzindo o Autor do Substitutivo um “verdadeiro compêndio sobre a tese de que a União não tem competência exclusiva em legislar a respeito de bingo”, não recebeu concordância da maioria dos Senhores Ministros do STF, restando como voto vencido. Em síntese, é singela a constatação de que a divergência surgiu em se referir ou não a regra de natureza penal (contravenções) e de se tratar de loterias instituídas pelos Poderes constituídos no âmbito Estadual, fl. 55.

Porém, como é do conhecimento, nas decisões judiciais prevalece o princípio constitucional e democrático da maioria absoluta. E, sobre o princípio majoritário, aponta Norberto Bobbio (“Futuro da Democracia – Uma Defesa das



**PARECER Nº 64 /08 – CEFOR  
AO SUBSTITUTIVO Nº 01**

Regras do Jogo”, Paz e Terra, 1992, p. 19; “Princípios da Constituição de 1988”, 2ª edição, Lúmen Júris Editora, RJ, 2006, p.596-597): “No que diz respeito à modalidade de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas – e, portanto, vinculatórias para todo o grupo – as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão”.

Assim, concretamente, os pareceres, tanto da Procuradoria da Casa como da CCJ, são claros e elucidativos sobre o entendimento atual da temática, legal e constitucional, de nossos Tribunais e da doutrina dominante sobre a interpretação a ser dada aos dispositivos apontados, seja no Projeto como também no Substitutivo nº 01. Isso não quer dizer que não possa haver determinada divergência, pois é mais que sabido não ser o direito positivo uma ciência exata, mas uma opção dos legisladores.

No sentido de melhor esclarecer e embasar o posicionamento deste Relator, ainda cabe mencionar alguns aspectos doutrinários a respeito da instituição de contribuição social previdenciária, mesmo de forma resumida, onde se procura evidenciar, sobretudo no direito positivo constitucional e tributário, a competência da União Federal, nos termos dos arts. 149 e 195 da Carta Federal. Atribuições estas não-destinadas a Estados, Distrito Federal e Municípios, salvo reserva legal sobre o regime próprio de previdência social, obedientes aos específicos princípios constitucionais (RPPS; art. 149, § 1º).

A primeira idéia de previdência social no Brasil surgiu em 1888, veiculada pelo Decreto nº 9.912-A, de 26 de março de 1888, que concedia direito à aposentadoria aos empregados dos Correios. Seguem no atinente a Estrada de Ferro do Império, a Imprensa Nacional, o Arsenal de Marinha, a Casa da Moeda e outras empresas. A regulamentação de um sistema de custeio propriamente foi pelo Decreto nº 4.682, de 23 de janeiro de 1923, norma conhecida como “Lei Eloi Chaves”, com a criação de uma caixa de aposentadoria e pensões.

Pela Lei nº 6.439/77, foi instituído o SIMPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social). A Carta Federal de 1946 iniciou a sistematização constitucional da matéria previdenciária. Pela de 1967, o custeio seria atendido mediante dotação orçamentária. A Emenda nº 1/69 outorgou



**PARECER Nº 64 /08 – CEFOR  
AO SUBSTITUTIVO Nº 01**

competência à União para instituir contribuições, em face da intervenção no domínio econômico ou o interesse de categorias profissionais, em termos de custeio da previdência social.

Desta forma, antes da Constituição Federal de 1988, a contribuição da União ao custeio da previdência social era extraída, além do seu orçamento, do produto de diversas contribuições, genericamente denominada “quota da previdência”, colhidas do imposto de importação, da receita bruta da Loteria Esportiva Federal, do preço dos combustíveis e do movimento global das corridas de cavalos. A cobrança de tais contribuições provocou grande conflito entre o fisco e o contribuinte, que perdura até hoje, perante discussões econômicas, sociais e jurídicas. Para o Governo Federal, detentor da competência constitucional para instituí-la, a contribuição social se constitui em fonte relevante do custeio das ações da seguridade social (saúde, previdência e assistência social; art. 194, CF).

Indiscutivelmente, as contribuições estão postas na Carta Federal de 1988, em seus arts. 149 e 195. O art. 149, em seu “caput”, nos diz sobre a competência exclusiva da União para instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, observando-se os dispositivos expressos quanto à lei complementar sobre normas gerais tributárias, limitações ao poder de tributar e a “noventena” ou anterioridade mitigada. No § 1º do art. 149, temos a competência para Estados, DF e Municípios instituir contribuições, a ser cobrada de seus servidores (RPPS), e, nos demais §§, princípios e requisitos a serem seguidos pelas contribuições.

Por sua vez, o art. 195 regulamenta a seguridade social (saúde, previdência e assistência social) que será financiada por toda sociedade, direta ou indiretamente, nos termos da lei, com recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições sociais que expressamente especifica em seus incs. I, II e III. Sendo que a diferenciação fundamental das contribuições para com os impostos é a respectiva tipificação de vinculação ou destinação do produto de arrecadação: custeio da seguridade social.

Conforme lembra-nos Roque Antonio Carraza (Curso de Direito Constitucional Tributário, 22ª edição, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 558-559): “A



# Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 3677/06  
PLCL Nº 015/06  
Fl. 07

## PARECER Nº 64 /08 – CEFOR AO SUBSTITUTIVO Nº 01

regra-matriz constitucional destas contribuições agrega, de modo indissociável, a idéia da destinação. Queremos com tal assertiva sublinhar que, por imperativo da Lei Maior, os ingressos advindos da arrecadação destes tributos devem necessariamente ser destinados à viabilização ou ao custeio de uma determinada atividade de competência federal. Pouco importa se tal atividade é desempenhada pela própria União ou por terceiro, delegatário. Sempre a destinação restará agregada *in hae-ret et ad ossa* à estrutura da contribuição que irá custeá-la.” (Grifos nossos)

Por derradeiro, crê oportuno mencionar: “Se o direito não é matemática, dando margem a mais de uma interpretação, e nisto reside sua beleza, nem por isso a divergência haverá de reinar indefinidamente, impondo-se ao guardião da Constituição, a solução urgente e inadiável da questão”. (Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado/RS, Vasco Della Giustina: “13º salários a prefeitos, vices e secretários”, Jornal O Sul, 20/04/2008, p. 7)

Indiscutivelmente, é o que se observa nitidamente neste Processo, cabendo ao STF, precipuamente, a guarda da Constituição e a interpretação derradeira das normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis no direito positivo brasileiro. Adiciona-se que, diante da nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, ao § 2º do art. 102 da Carta Federal de 1988, temos: “As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.” (Grifei)

Assim, no caso em espécie, como é do conhecimento no mundo jurídico, foi aprovada e editada a Súmula Vinculante nº 02 (DJE nº 31/2007, p. 1, em 6.6.2007; DJ, p.1, 6.6.2007; DO, p.1, 6.6.2007) que diz: “É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias”, perante os precedentes das ADIN nºs 2.847, 3.147, 2.996, 2.690, 3.183, 3.277.

“Sendo que o efeito vinculante reforça o princípio da regra da maioria. Como se sabe, o ideal democrático é que a legislatura inove na ordem jurídica



# Câmara Municipal de Porto Alegre

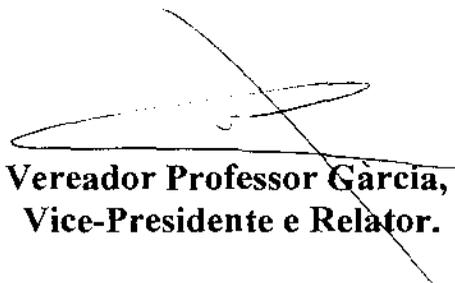
PROC. Nº 3677/06  
PLCL Nº 015/06  
Fl. 08

## PARECER Nº 64 /08 – CEFOR AO SUBSTITUTIVO Nº 01

fazendo leis, que o Executivo as aplique de ofício e que o Judiciário as aplique na resolução de uma determinada lide. A realidade, porém, didaticamente, cuidou de demonstrar que o Poder Legislativo não pode prever e, portanto, legislar, sobre todas as situações do mundo da vida”. (Princípios da Constituição de 1988, 2ª edição, Lúmen Júris Editora, RJ, 2006, p.596-597)

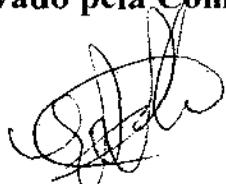
Diante do exposto e do que contém neste Processo, somos pela **rejeição** do Substitutivo nº 01, por vício de inconstitucionalidade formal.

Sala Domingos Spolidoro, 12 de maio de 2008.

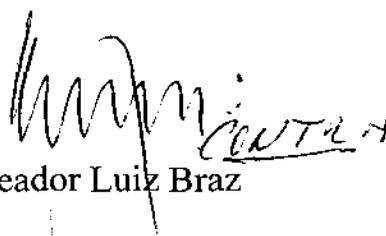


**Vereador Professor Garcia,  
Vice-Presidente e Relator.**

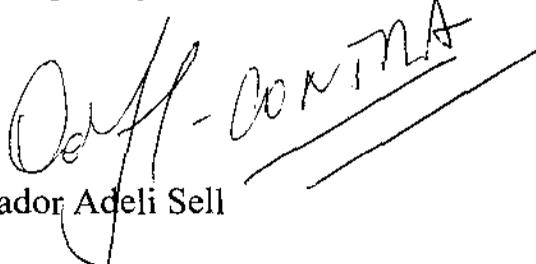
**Aprovado pela Comissão em 27 - 05 - 08**



Vereador Elias Vidal – Presidente



Vereador Luiz Braz



Vereador Adeli Sell



Vereadora Maristela Meneghetti