



Estado do Piauí  
Procuradoria Geral do Estado  
Procuradoria Judicial

---

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O **Governador do Estado do Piauí**, com fundamento no art. 2º, I, da Lei nº 9.882, de 03.12.1999, combinado com os arts. 102, § 1º, e 103, V, da Constituição Federal, comparece à presença de Vossa Excelência, pelo(s) Procurador(es) do Estado abaixo assinado(s), com o mais alto acatamento, para apresentar **ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL** em face de ato administrativo exarado pelo Ministério da Fazenda (Secretaria de Acompanhamento Econômico), fazendo-o com fundamento nas alegações de fato e direito que passa a expor.

**I – LEGITIMIDADE ATIVA E PERTINÊNCIA TEMÁTICA DO ARGUENTE**

1. O arguente é o Senhor Governador do Estado do Piauí, José Wellington Barroso de Araújo Dias, detentor de legitimidade ativa para propor a presente medida constitucional, *ex vi* do disposto no art. 2º, I, da Lei nº 9.882, de 03.12.1999, combinado com os arts. 102, § 1º, e 103, V, da Constituição Federal.

2. Quanto à pertinência temática aplicada ao presente caso, ou seja, "... o requisito objetivo da relação de pertinência subjetiva entre a defesa do interesse específico do legitimado e o objetivo da própria ação" nas palavras de Paulo Hamilton Siqueira Júnior (Direito processual Constitucional. Saraiva, 2006, p.404.), esta se encontra evidente.

3. O Serviço de Loteria do Estado do Piauí foi criado pela Lei nº 1.825, de 14 de julho de 1959 (**doc. anexo 01**) e, àquela época, era constituído sob a forma de autarquia.



**Estado do Piauí**  
**Procuradoria Geral do Estado**  
**Procuradoria Judicial**

---

Posteriormente, com a extinção da autarquia estadual – LOTEPI – pela Lei Complementar 162, de 30 de dezembro de 2010 (**doc. anexo 02**), o serviço lotérico passou a fazer parte das atribuições da Secretaria de Estado da Fazenda.

4. De pronto, verifica-se que o serviço lotérico de estado do Piauí foi criado nos termos do Decreto Federal 6.259/44 (**doc. anexo 03**) e não conflitou com as vedações do posterior Decreto-Lei federal 204/67 (**doc. anexo 04**), fato que assegura a possibilidade constitucional e infraconstitucional de manutenção da Loteria Estadual.

5. Os produtos da Loteria do Estado Piauí, **todos espécie de concursos de prognósticos numéricos**, são conceituados como “serviço público”, nos termos da Legislação Federal de regência e servem para somar-se aos recursos destinados ao financiamento da Seguridade Social, em atendimento ao artigo 195, III, da CF/88.

6. Neste apanhado, está evidenciado que a legitimidade ativa e a temática proposta na presente arguição se ajustam ao disposto no artigo 103, inciso V, da Constituição do Brasil, em sintonia com o artigo 2º, inciso I, da Lei Federal nº 9.882/99.

## **II – INDICAÇÃO DOS PRECEITOS FUNDAMENTAIS DESCUMPRIDOS (ART. 3º, I, DA LEI Nº 9.882/99)**

7. Cabe ao Supremo Tribunal federal, evidentemente, e de forma soberana, conceituar, indicar e declarar descumprido determinado preceito fundamental.

8. Contudo, alguns parâmetros, para tal efeito, já são conhecidos, tendo o STF, ao julgar a ADPF nº 1/RJ, já admitido como preceitos fundamentais, com base em estudo anterior elaborado pelo ex-Ministro Oscar Dias Corrêa, “a **forma federativa** do estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação de poderes, os direitos e garantias individuais. Desta forma, tudo que diga respeito a essas questões vitais para o regime pode ser tido como preceitos fundamentais. Além disso, admita-se: os princípios do Estado Democrático, vale dizer: soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho, livre iniciativa, pluralismo político: os direitos fundamentais individuais e coletivos; os direitos sociais; os direitos políticos, a prevalências das normas relativas à organização político-administrativa; a **distribuição de competências entre a União, Estados**, Distrito Federal, território e Municípios: entre Legislativo, Executivo e Judiciário; a discriminação de rendas; garantias da ordem econômica e financeira, nos princípios básicos; enfim, todos os preceitos que, assegurando a estabilidade e a continuidade da ordem jurídica democrática, devem ser cumpridos<sup>1</sup>.”(Grifamos)

---

<sup>1</sup> CORRÊA, Oscar Dias. A Constituição de 1988: contribuição crítica, Forense Universitária, 1981, p. 157.



**Estado do Piauí**  
**Procuradoria Geral do Estado**  
**Procuradoria Judicial**

---

9. Após o acatamento desse elenco, relevante também indicar como preceitos aqueles relativos aos fundamentos e os objetivos da Republica, assim como as decisões políticas estruturantes, todos agrupados sob a designação geral de princípios fundamentais, objeto do Título I da Constituição (arts. 1º a 4º), as normas que se abrigam nas **cláusulas pétreas (art. 60, §4º)** ou delas decorrem diretamente, e, por fim, os princípios constitucionais ditos sensíveis (art. 34, VII), que dão ensejo à intervenção federal.

10. Foram postos em negrito as referências consideradas relevantes no que tange à presente arguição, pois os preceitos fundamentais tidos como descumpridos pelo ato administrativo são apontados no item abaixo:

- a) Princípio federativo e da isonomia dos entes federativos (CF, arts. 1º, 5º; 19 e 60, §4º, I);
- b) Competência político-administrativa e competência residual dos Estados (CF, art. 25, §1º);

### **III – INDICAÇÃO DO ATO QUESTIONADO (ART. 3º, II, DA LEI Nº 9.882/99)**

11. Indica-se, como ato questionado, a Decisão do Ministério da Fazenda (Secretaria de Acompanhamento Econômico) proferida no bojo do processo administrativo nº 18101.000303/2016-25, que “determinou” a suspensão da exploração de concursos de prognósticos numéricos diretamente pelo Estado do Piauí, sob a alegação de que a União detém o monopólio da exploração de concursos de prognósticos numéricos, típico serviço público conceituado e previsto em Legislação Federal, sendo este o seu enunciado (Ofício 372/GABIN/SEAE/MF – **doc. anexo 05**):

Nesse sentido, esta Secretaria de Acompanhamento Econômico determina a essa Secretaria da Fazenda (Sefaz) do Estado do Piauí (PI) e, portanto, à Piauí Loterias, que se adapte, de imediato, aos preceitos da legislação prevalente e, por conseguinte, **deixe de explorar, direta ou indiretamente, as seguintes modalidades lotéricas**: loteria instantânea virtual “Raspe Show”; Loteria virtual de cota fixa “BT – Bilhete Tradicional”; e Loteria virtual de prognósticos numéricos “Super 26”, **bem como quaisquer outras modalidades que porventura façam parte do conjunto de seus produtos**



Estado do Piauí  
Procuradoria Geral do Estado  
Procuradoria Judicial

---

lotéricos e que não observem o disposto nos normativos aqui referenciados – Decretos-lei nºs 6.259, de 1944, e 204, de 1967.

(grifamos)

12. Na prática, a decisão adotada pelo Ministério da Fazenda impede o funcionamento da totalidade da loteria estadual do Piauí, pois a submete aos limites tecnológicos, tipológicos e numéricos do ano de edição do Decreto 204, editado em 1967.

13. Com efeito, a decisão atacada nesta ADPF, de fato confirma a possibilidade de operacionalização de jogos lotéricos **desde que** a exploração fique **restrita** à modalidade de loteria de bilhetes previamente numerados, inclusive com a comercialização da mesma quantidade de bilhetes e séries oferecidos ao público apostados na data de publicação do Decreto-Lei nº 204, de 1967, mantida, no entanto, a **vedação** da exploração de loterias numéricas, instantânea ou qualquer modalidade de loteria diversa da “aceitável”, o que acaba por **inviabilizar a exploração do próprio serviço lotérico pelo Estado**.

14. Inconformado, o Estado do Piauí interpôs recurso administrativo, o qual foi recebido como pedido de reconsideração e, após análise, improvido pelo Ministério da Fazenda/SEAE (**doc. anexo 06**). Ainda contrariado com o desfecho da questão no Ministério da Fazenda, o Estado interpôs recurso administrativo, o qual foi improvido pelo Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (**doc. anexo 07**).

15. Destarte, tendo a decisão do referido órgão do Ministério da Fazenda “poderes” para determinar o encerramento das atividades de uma Loteria Estadual, evidente **ato do Poder Público**, pode, perfeitamente, atrair arguição de descumprimento de preceito fundamental.

16. Salaria o arguente que é amplo o espectro do ato indicado em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental, pois o artigo 1º da Lei nº 9.882/99 permite **evitar** ou reparar lesão “resultante de ato do Poder Público”, donde se enquadra indubitavelmente aqueles exarados pelo Ministério da Fazenda, em razão de seus efeitos.

#### IV – Prova da violação do preceito fundamental (ART. 3º, III, DA LEI Nº 9.882/99)



**Estado do Piauí**  
**Procuradoria Geral do Estado**  
**Procuradoria Judicial**

---

17. A decisão do Processo Administrativo n. 18101.000303/2016-25 (**cópia integral anexa – doc. 08**) do Ministério da Fazenda constitui o ato que ofende frontalmente os preceitos fundamentais indicados nesta peça.

18. Como visto, a decisão de folhas 99/100 do Processo Administrativo do Ministério da Fazenda determinou o encerramento da exploração de todos produtos lotéricos ofertados diretamente pelo estado do Piauí.

19. Sucede que, há evidente violação a preceitos fundamentais da República, quando a União tenta **monopolizar** a exploração dos concursos de prognósticos numéricos das Loterias, impedindo os entes federados de explorar tais modalidades, necessárias não só para o financiamento da seguridade social, em atendimento ao comando do artigo 195, III, da CF/88, mas também em descompasso com a proibição de monopolizar o que a Constituição não lhe permite, conforme relação *numerus clausus* do artigo 177 da CF/88.

20. Explica-se: Por força da Lei estadual n° 1.825 de 14 de julho de 1959, foi criada, em conformidade com o seu artigo 1°, “o Serviço de Loteria Estadual”, **com a finalidade de explorar no território do estado os serviços de loterias.**

21. Ocorre que, mediante o Decreto estadual n° 11.435, de 15 de julho de 2004 (**doc. anexo 09**), foi disciplinada a execução do serviço de exploração de concursos de prognósticos numéricos através da Loteria do Estado do Piauí - LOTEPI, com o objetivo de atender orientação em decisão judicial que considerou “em mora o Poder Executivo Estadual ao não regulamentar o funcionamento de serviços de loteria, inclusive autorizando a operacionalização destes independentemente de regulamentação” (conforme consta dos “considerando” do Decreto 11.435/2004) e para angariar recursos financeiros para o desenvolvimento das políticas sociais, subordinada à Secretaria da Fazenda, a operacionalização, a administração e a fiscalização do mesmo.

22. O Decreto 11.435/2004, todavia, foi declarado **inconstitucional** pelo Supremo Tribunal Federal, conforme atesta o julgamento proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 3147/STF.

23. Não obstante a declaração de inconstitucionalidade desse ato infraconstitucional, **o próprio STF**, nos julgados das **ADI 2.847/DF, ADI 2.996/SC e ADI 2.995/PE, reconheceu que tais decisões não afetam o regime de exploração dos serviços de loteria pelos estados membros respectivos.**



Estado do Piauí  
Procuradoria Geral do Estado  
Procuradoria Judicial

---

24. No caso análogo da Loteria do estado de Santa Catarina, tratada na **ADI 2996/SC** (Lei estadual nº 11.348/2000, que incluía em seu texto os Bingos, motivo da sua inconstitucionalidade), o Relator Ministro Sepúlveda Pertence deixou expresso que:

Observo que **não está em jogo a L. est. 3.812/66** – a que alude o art. 1º do diploma questionado –, a qual teria criado a loteria do estado de Santa Catarina, **ao tempo em que era facultada, pela legislação federal**, a instituição e a exploração de loterias pelos estados membros. **O que pode subsistir** – e não está em causa, por não ser objeto desta ação direta – **é a legislação estadual atinente à loteria estadual**, nos termos restritos em que foram mantidas por força dos arts. 32 e 33 do DL 204/67. (Grifo acrescentado).

25. *Mutatis mutandis*, reconheceu o STF que, à época da edição da Lei nº 1.825/59, a legislação federal permitia a instituição e a exploração de loteria pelos Estados membros e, segundo, a subsistência daquela norma, mormente em relação aos termos dos artigos 32 e 33 do Decreto-lei nº 204/67, cuja dicção soa:

Art. 32. Mantida a situação atual, na forma do disposto no presente decreto-lei, não mais será permitida a criação de loterias estaduais.

§ 1º As loterias estaduais atualmente existentes não poderão aumentar as suas emissões ficando limitadas às quantidades de bilhetes e series em vigor na data da publicação deste decreto-lei.

§ 2º A soma das despesas administrativas de execução de todos os serviços de cada loteria estadual não poderá ultrapassar de 5% da receita bruta dos planos executados.

Art. 33. No que não colidir com os termos do presente decreto-lei, as loterias estaduais continuarão regidas pelo decreto-lei nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944.

26. É importante observar, que a Lei que institui a Loteria do Estado do Piauí – Lei Estadual nº 1.825/59 – com as prerrogativas de explorar o serviço lotérico está vigente e eficaz.

27. Observa-se que **inexiste** declaração de ilegitimidade da Lei nº 1.825/1959 pelo STF no julgamento da ADI 3147, existindo contemporaneamente, a presunção de sua constitucionalidade.



**Estado do Piauí**  
**Procuradoria Geral do Estado**  
**Procuradoria Judicial**

---

28. Ocorre que, em momento algum, repita-se, a Lei Estadual do Piauí, que criou a Loteria do Estado no ano de 1959, foi revogada ou declarada inconstitucional.

29. Como efeito, a validade da Lei 1.825/1959, em que pese anterior à Constituição atual, pode ser examinada à luz da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

30. Neste caso, insta afirmar que o Estado do Piauí, na época, podia editar atos normativos (legislar, não inovadoramente) sobre a matéria e explorar o serviço lotérico, com espeque no Decreto-lei nº 6.259/44, o que efetivamente ocorreu com a publicação da Lei nº 1.825/1959.

31. Vale lembrar, então, no ponto, que as normas vigentes quando da promulgação da Constituição Republicana de 1988 foram recepcionadas, salvo, é claro, quanto à matéria eventualmente incompatível com os preceitos do Novo Código Maior.

32. Feitas essas observações, é o momento de demonstrar que, malgrado a declaração de inconstitucionalidade do Decreto estadual nº 11.435/2004, por ter o STF apontado incompatibilidade com o inciso XX do artigo 22 da CF/88, ao fundamento de que compete à União, privativamente, legislar sobre loterias, **a vigência da Lei nº 1.825/1959 permite ao Estado do Piauí regulamentar a loteria (sem inovar as modalidades além daquelas conceituadas como concursos de prognóstico numérico) no âmbito de seu território** (inclusive com entendimento do artigo 53 da LCP “Introduzir, para fins de comércio, bilhete de loteria em território onde não possa legalmente circular”), ou, no mínimo, explorar o serviço nos termos da legislação nacional.

33. Explica-se: Quando este Supremo Tribunal declarou que a **competência legislativa** para tal mister é da União, com exclusividade, **não apreciou**, cumpre salientar, a **competência político-administrativa dos Estados**, tudo levando a crer que, por não fazê-lo, a redação da Súmula Vinculante nº 2 deixou a desejar sob o aspecto da devida interpretação da espécie.

34. Esse, inclusive, foi o entendimento do **Ministro Cesar Peluso** ao extinguir, sem resolução de mérito, a **ADPF 128**, protocolizada pela ABLE – Associação Brasileira de Loterias Estaduais, cujo trecho da decisão segue:

(...) Bem asseverou a Min. ELLEN GRACIE, ao prestar informações, que “as várias decisões desta Casa, todas prolatadas em ações diretas de inconstitucionalidade, que embasaram a edição da Súmula Vinculante nº



Estado do Piauí  
Procuradoria Geral do Estado  
Procuradoria Judicial

---

2 trataram tão-somente, (1) da caracterização das atividades de bingos e loterias como espécies de sistemas de consórcios e sorteios, bem como (2) do reconhecimento da competência privativa da União para desempenhar a atividade legiferante sobre esse tema” (fls. 227).

Nas ações diretas que serviram de inspiração ao enunciado da súmula vinculante nº 2, nada se definiu sobre o regime de exploração dos serviços lotéricos pelos Estados, de sorte que “o debate desse assunto, de maneira inaugural, no procedimento de edição da Súmula ora em análise representaria manifesta extrapolação dos limites traçados pelos julgamentos que a fundamentaram” (fls. 227).

(sublinhamos)

35. Em torno deste específico tema – competência político-administrativa dos Estados – manifestaram-se vários juristas proeminentes tratando da matéria de forma vertical e que fornecem exemplares subsídios no sentido da comprovação do descumprimento dos preceitos fundamentais indicados no capítulo I desta peça.

36. Ressalta-se o Parecer do agora Ministro Luís Roberto Barroso (**doc. anexo 10**) que, embora tenha se referido a legislação da Loteria do Estado de Santa Catarina, aplica-se inteiramente ao presente caso:

2. Sem prejuízo do desenvolvimento do tema e da resposta aos quesitos específicos, já se pode adiantar a conclusão geral obtida. O entendimento do Supremo Tribunal Federal, no sentido de atribuir competência privativa à União para legislar sobre loterias, **não afasta a competência político-administrativa dos Estados-membros para explorar o serviço, nos termos da legislação nacional editada pelo ente central. Ademais, ainda que a União possa instituir regimes diferenciados para o serviço nos âmbitos federal e estadual, não poderá impor restrições injustificadas ou excessivamente gravosas – em desfavor dos Estados. É o que se passa a demonstrar, conforme o roteiro apresentado inicialmente.**

(...)

21. Nada obstante, fato é que o Supremo Tribunal Federal esposou entendimento diverso na ADIn nº 2.847/DF. À exceção do Ministro Marco Aurélio – que partilha da opinião referida acima – os demais





**Estado do Piauí**  
**Procuradoria Geral do Estado**  
**Procuradoria Judicial**

---

Ministros entenderam que a União detém competência privativa para legislar sobre loterias. Entendeu a maioria que o art. 22, XX, da Constituição atribuiu à União competência privativa para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios e que nesse conceito estaria incluído o tema dos serviços de loterias. Tomando essa decisão como premissa, cabe examinar então qual o regime constitucional para a competência político-administrativa no ponto e os eventuais limites à competência legislativa da União.

22. Afinal, na esteira das notas teóricas desenvolvidas acima, a atribuição de competência legislativa privativa a determinado ente federativo não exclui a possibilidade de que outros entes detenham competência político-administrativa na matéria.

23. Pois bem. O Supremo Tribunal Federal entendeu que compete à União legislar privativamente sobre loterias. Para tanto, identificou um enunciado normativo específico que atribuiria – na visão da Corte – tal competência ao ente central de forma exclusiva, já que, como se sabe, a esfera de competências da União é definida por meio de enumeração expressa. A competência dos Estados, ao contrário, é residual. O mesmo raciocínio teria de ser aplicado aqui para que se pudesse concluir que também a competência político-administrativa é privativa da União. Não se tratando de serviço que deva ser logicamente prestado de forma unificada em todo o território nacional, seria necessário identificar outro enunciado normativo, também inserido na Constituição, que reservasse somente à União a exploração do serviço de loterias. Na ausência de disposição nesse sentido, será forçoso concluir que os Estados também ostentam competência político-administrativa na matéria. É exatamente esse o caso, como se verá na sequência.

(...)

27. A aplicação do argumento ao caso das loterias é bastante simples. O STF invocou um artigo determinado da Constituição – o art. 22, XX, que diz respeito a sistemas de consórcios e sorteios – para atribuir à União competência legislativa privativa na matéria. Sem prejuízo do acerto ou desacerto dessa interpretação, fato é que não existe previsão semelhante no rol de competências político-administrativas da União, constante do art. 21 da Carta. Nem há qualquer outro dispositivo do qual essa competência possa ser razoavelmente



Estado do Piauí  
Procuradoria Geral do Estado  
Procuradoria Judicial

---

extraída. Tampouco seria plausível sustentar que o serviço de loterias exigiria logicamente prestação unificada em todo o território nacional.

**28. A conclusão a que se chega inevitavelmente, portanto, é a de que prevalece a competência residual dos Estados-membros, que poderão explorar o serviço de loterias nos termos da legislação nacional sobre o tema.** A possibilidade desse arranjo – competência legislativa da União e competência político-administrativa dos Estados – foi comentada acima, com indicação de outros exemplos.

29. Veja-se que, embora não tenha sido objeto do julgamento do STF, a competência político-administrativa dos Estados na matéria chegou a ser reconhecida obter dictum pelos Ministros Carlos Ayres e Cezar Peluso na já referida ADIn nº 2.847/DF. Vale a pena transcrever os trechos pertinentes dos respectivos votos:

“A competência para legislar inovadoramente é da União. Ela é que foi aquinhoadada com a força de normar sobre o assunto, privativamente. Seja no plano das normas gerais de um dado sorteio, seja no plano da autorização para que os Estados-membros e o Distrito federal passem a legislar em caráter específico (hipótese em que a lei federal terá que ser de índole complementar). **Contudo, instituído, ou autorizado que seja um determinado jogo pela pessoa jurídica central da Federação (ainda que por lei ordinária, tão-somente), qualquer das duas unidades estatais periféricas (Estado-membro ou Distrito Federal) pode concorrer com ela, União Federal.** Pode, no território de cada qual delas, competir com o Governo Central pela preferência dos apostadores. Desde que se utilize das mesmíssimas normas federais de regência do tema, com adaptações apenas de ordem mecânica ou linear; isto é, adaptações ditadas pelas naturais diferenças de organização administrativa de cada uma dessas pessoas federadas periféricas” (negrito acrescentado)

“Admito que, no caso da loteria, se trate de serviço público, e que o **exercício da atividade não constitua monopólio, mas a regulamentação desse exercício é, sem dúvida, monopólio da União, isto é, desde que as atividades de sorteio e consórcio sejam regulamentadas, as entidades federativas podem exercê-las sob o governo da norma proveniente da União**”. (negrito acrescentado)



**Estado do Piauí**  
**Procuradoria Geral do Estado**  
**Procuradoria Judicial**

---

30. Por fim, vale destacar que tal competência para exploração das loterias pressupõe, naturalmente, a competência para organizar a própria estrutura administrativa que estará afeta ao serviço. Diga-se o mesmo da competência para regulamentar a aplicação da legislação federal no âmbito do respectivo Estado-membro, nos pontos em que essa normatividade secundária seja exigida pelo enunciado legal. A despeito da existência de pontos de contato, não se deve confundir a função legislativa com o poder regulamentar, tipicamente inserido nas atividades administrativas e, por extensão, no exercício regular das competências político-administrativas.

(destacou-se)

37. E o agora Ministro concluiu:

a) ainda que o STF tenha declarado a inconstitucionalidade da Lei nº 11.348/00, na linha da competência privativa da União, nas ADI's nº s 2.996/SC e 2.847/DF, a competência político-administrativa dos Estados para exploração dos serviços, no plano da competência residual, não constituiu objeto das decisões.

b) apesar de os Estados não poderem legislar sobre loterias, conforme o entendimento do STF, as decisões não têm o condão, especialmente uma decisão administrativa do Ministério da Fazenda, inclusive a Súmula Vinculante n. 2, de impedir o Poder Executivo dos Estados que disponham sobre a sua própria organização administrativa ligada à exploração do serviço.

c) os entes federativos são dotados de **autonomia**, detendo um rol de competência fixado na Constituição, diretamente. Qualquer ato dos poderes constituídos viola a repartição das atribuições, o mesmo ocorrendo com a Súmula Vinculante, se afetar, como se dá nesse caso, a competência político-administrativa. Advém, por conseguinte, violação à isonomia entre os entes federativos.

38. Para demonstrar o desrespeito almejado, pinçamos da folha 97 do Processo administrativo, parágrafo 2.9, trecho em que a autoridade federal deixou expresso o entendimento (equivocado) que cabe a União, com exclusividade, o MONOPÓLIO sobre os serviços de Loteria.



**Estado do Piauí**  
**Procuradoria Geral do Estado**  
**Procuradoria Judicial**

---

A respeito da restrição prevista no Decreto-lei nº 204, de 1967, vale exemplificar algumas interpretações jurídicas sobre a matéria. Segundo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em seu Parecer PGFN/CJU/COJPN nº 2673/2009, de 8 de dezembro de 2009, o advento do Decreto-lei nº 204, de 1967, visava à instituição do monopólio da União sobre os serviços de loteria. (...)

39. No item 2.12 do mesmo parecer, a autoridade fazendária conclui que aos Estados só é permitido explorar Loteria com **“os planos que já haviam sido autorizados”** no ano de 1967 (na data da edição do DL nº 204/67), acrescentando que é vedada a “alteração ou a criação de novas series.” Embora se trate o documento indicado de uma Nota Técnica, a mesma foi adotada em sua inteireza como razões de decidir pela autoridade fazendária.

40. Neste passo, é pertinente e inevitável dar relevo à interpretação **evolutiva** para a correta exegese dos artigos 32 e 33 do DL nº 204/67, e outros dispositivos, ou seja, no sentido de que a limitação ao uso de bilhetes e séries, relativas ao tipo de modalidades lotéricas da época, deve ser analisado à luz da **evolução tecnológica**, adstrita às novas tecnologias e equipamentos utilizados para o exercício de atividade pelos Estados, especialmente do aqui arguente. Aliás, é a tecnologia que traz controle eficiente e seguro sobre a receita, despesas, prêmios e identidade de cada cidadão que faz uma aposta na loteria do estado, procedimento que não era possível (nem expectado) no ano de 1967, quando editado o Decreto-lei nº 204.

41. Aliás, no fundo, os artigos 32 e 33 do Decreto-lei nº 204/67, por serem inconstitucionais, não atingiram a Lei estadual nº 1.825/59, do Piauí, posto que a Constituição de 1946, que se encontrava vigente à época da publicação da referida norma, não prescrevia a competência privativa da União para disciplinar sistemas de consórcio e de sorteios, como sucedeu com a Carta Magna de 1988 (art. 22, XX).

42. Também a Constituição de 1967 **não** atraiu a exclusividade dessa competência, e se não a prescrevia, caracterizou-se verdadeira usurpação da competência estadual para tal mister.

43. De todo modo, ainda que considerado seja constitucional o Decreto-lei federal 204/67 (é de elementar conhecimento que descabe ADI para o exame de inconstitucionalidade alusiva à Constituição anterior), o fato é que o STF reconheceu que pode subsistir a legislação estadual, atinente à loteria estadual, tendo como parâmetro os artigos 32 e 33 daquela norma (ADI 2847 e 2996/STF).



**Estado do Piauí**  
**Procuradoria Geral do Estado**  
**Procuradoria Judicial**

---

44. Cabe, então, verificar o alcance da tipologia das restrições (ou limitações) diante da realidade atual. É a **interpretação evolutiva**, servindo-se da hermenêutica, que dará resposta à questão.

45. Na situação analisada, é a interpretação da Constituição a que fornece os subsídios indispensáveis para decifrar os artigos 32 e 33 do decreto-lei federal nº 204/67.

46. Ensina Celso Ribeiro Bastos<sup>2</sup>, amparado por Konrad Hesse, Felice Battaglia e Smend, a propósito da atração da realidade temporal ao momento da incidência da interpretação, que:

(...) o desenvolvimento técnico da ciência em geral, com as repercussões que acarreta na vida do indivíduo em sociedade, e que a legislação muitas vezes não é capaz de acompanhar, acaba por propiciar um substrato favorável ao desenvolvimento da interpretação evolutiva. Esta forma de interpretação baseia-se na realidade para, a partir dela, mas sem se descuidar dos limites normativos do texto legal, chegar a resultados mais satisfatórios do ponto de vista do nível evolutivo em que se encontram a sociedade.

47. Entretanto, em seguida, adverte:

(...) não é apenas no sentido de incorporação dos avanços técnicos que o dado empírico deve ser incorporado à norma para fins de lhe revelar a plenitude de sua significação. É que o interprete simplesmente não pode cindir a norma do caso a ser solucionado (ainda que seja hipotético). Ao analisar a norma, o interprete esta estudando-a em relação a um caso. Consequentemente, o dado decorrente deste caso entra no processo interpretativo.

48. Portanto, a limitação ao uso de bilhetes e séries, inerentes ao tipo de modalidades lotéricas da época (1967) da edição do Decreto-lei federal nº 204, deve ser analisada sob a ótica da evolução tecnológica, atendendo-se à situação concreta e correspondente às novas tecnologias utilizadas para o exercício da atividade pelo Estado do Piauí.

---

<sup>2</sup> Bastos, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e Interpretação Constitucional*. Celso Bastos Editor. IBDC. 1999. 2ª ed. P. 157



**Estado do Piauí**  
**Procuradoria Geral do Estado**  
**Procuradoria Judicial**

---

49. A rigor constitucional, trata-se de uma obrigação do Poder público adotar as novas tecnologias para o exercício de (todas) suas atividades, atendendo assim ao **princípio da eficiência previsto na Carta Constitucional**.

50. A esta altura, é de suma conveniência acentuar novamente que, muito embora o STF tenha emitido a Súmula Vinculante nº 2, esta **não excepcionou a competência político-administrativa dos Estados**, como observado no julgamento da ADI nº 2.996/SC e outras com o mesmo objeto.

51. *Rectius*: limitou-se a assinalar que “É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias”, enfatizando a produção referente à competência para **legislar** a respeito.

52. Nesse passo, observe-se que, ao ser apreciada e julgada a **ADI nº 2847/DF**, o Ministro Carlos Ayres Britto, em seu voto vista (**doc. anexo 11**), deduziu:

30. É debaixo dessas coordenadas mentais que o tema dos sorteios só comporta mesmo exame de subsunção que leve em conta a realizada da União em conexão operacional com os Estados e o Distrito Federal. Daí a tessitura do seguinte raciocínio: **se é correto ajuizar que apenas a União pode originariamente legislar sobre essa ou aquela espécie de sorteio** (e assim excluí-lo de ilicitude contravençional), **não parece verdadeiro, contudo, afirmar que somente ela pode explorá-lo**.

31. Explico-me. A competência para legislar inovadoramente é sempre da União. Ela é que foi aquinhoadada com a força de normar sobre o assunto, privativamente. Seja no plano das normas gerais de um dado sorteio, seja no plano da autorização para que os Estados-membros e o Distrito federal passem a legislar em caráter específico – (hipótese em que a lei federal terá que ser de índole complementar). **Contudo, instituído, ou autorizado que seja um determinado jogo pela pessoa jurídica central da federação (ainda que por lei ordinária, tão-somente), qualquer das duas unidades estatais periféricas (estado-membro ou Distrito federal), pode concorrer com ela, União Federal**. Pode, no território de cada qual delas, competir com o governo Central pela preferência dos apostados. Desde que se utilize das mesmíssimas normas federais de regência do tema, com adaptações apenas de ordem mecânica ou linear: isto é, adaptações



Estado do Piauí  
Procuradoria Geral do Estado  
Procuradoria Judicial

---

ditadas pelas naturais diferenças de organização administrativa de cada uma dessas pessoas federadas periféricas. (...)

34. No uso, porém, de sua competência legislativa na matéria, **a União Federal não foi autorizada a reservar para si a exclusividade da exploração de sorteios, de modo a excluir a co-participação dos estados e do Distrito federal.** E porque não se acha habilitada a monopolizar o setor (todo monopólio é matéria de reserva normativa de tomo constitucional), **proibida está de impedir que essas duas tipologias de pessoa governamental façam uso da competência residual que se extrai da leitura do art. 25 da Carta de Outubro, litteris: “São reservadas aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas por esta constituição.**

53. Verifica-se, pois, que, não sendo a exploração do serviço lotérico monopólio da União, posto que assim não previsto pela Carta Magna de 1988 (vide art. 177), outra conclusão não há de se exaltar que não há possibilidade constitucional e legal de desautorizar a exploração de concurso de prognóstico numérico através da loteria Estado do Piauí, em atenção ao preceito fundamental do princípio federativo, neste caso, exposto pelo art. 25 da Constituição Federal.

54. Os Estados, a rigor, sequer podem renunciar à receita dos concursos de prognósticos numéricos para financiar a seguridade social em seus territórios. Com efeito, o artigo 195, III, da CF/88, disciplinado pela Lei nº 8.212, de 1991, que por sua vez, é regulamentada pelo Decreto nº 3.048, de 1999, estabelece, nos artigos 26, §1º, e 212, respectivamente, o seguinte:

**Art. 26.** Constitui receita da Seguridade Social a **renda líquida dos concursos de prognósticos**, excetuando-se os valores destinados ao Programa de Crédito Educativo.

§ 1º Consideram-se concursos de prognósticos todos e quaisquer concursos de sorteios de números, loterias, apostas, inclusive as realizadas em reuniões hípicas, nos âmbitos federal, **estadual**, do Distrito Federal e municipal.

[...].



Estado do Piauí  
Procuradoria Geral do Estado  
Procuradoria Judicial

---

**Art. 212.** Constitui receita da seguridade social a **renda líquida dos concursos de prognósticos**, excetuando-se os valores destinados ao Programa de Crédito Educativo.

§ 1º Consideram-se concurso de prognósticos todo e qualquer concurso de sorteio de números ou quaisquer outros símbolos, **loterias** e apostas de qualquer natureza **no âmbito federal, estadual**, do Distrito Federal ou municipal, **promovidos por órgãos do Poder Público ou por sociedades comerciais ou civis**.

55. De tal sorte, tanto a Constituição como a legislação infraconstitucional trazem previsão expressa que atribui aos entes federados (Estados) a possibilidade de exploração de modalidades de concursos de prognósticos numéricos pela respectiva Loteria

56. Não se olvide, após as colocações doutrinárias e jurisprudenciais, esta extraordinária observação do Ministro Gilmar Mendes, em obra recentemente publicada<sup>3</sup>:

É possível, porém, que, por razões constitucionais, entenda o Tribunal de preservar, sob a ordem constitucional superveniente, ainda que provisória ou parcialmente, a norma pré-constitucional questionada. É o que se tem verificado nas decisões proferidas pelo STF que afirmaram **a qualidade de lei ainda constitucional de algumas normas**. Considerando que se aplica à ADPF as técnicas básicas de decisão utilizadas no controle de constitucionalidade geral, o estudo que segue (...). Tendo em vista a singularidade que marca a ADPF, especialmente em razão de sua aplicação sobre o **direito pré-constitucional**, afigura-se recomendável que, ao lado da declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade (nulidade), se cogite também de simples declaração de legitimidade ou de ilegitimidade. Assim, a lei anterior à Constituição será declarada legítima ou ilegítima em face da nova norma constitucional. Tal como já se observou, a ADPF poderia ter por objeto ato de efeito concreto, eventualmente uma **decisão judicial**. Nesse caso, o tribunal devera reconhecer ou não a ilegitimidade do ato impugnado, **fixando a interpretação do preceito fundamental com eficácia geral e efeito vinculante**.

---

<sup>3</sup> Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Saraiva, pp. 142/144





**Estado do Piauí**  
**Procuradoria Geral do Estado**  
**Procuradoria Judicial**

---

57. Logo, a presente ADPF deve levar em consideração esses parâmetros.

**V – INEXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO EFICAZ DE SANAR A LESIVIDADE (SUBSIDIARIEDADE DA ADPF)**

58. Destaque-se, inicialmente, que tal exigência não decorre de matriz constitucional, mas foi prevista pelo artigo 4º, §1º, da Lei nº 9.882/99, a saber:

§1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar lesividade.

59. No entanto, o requisito da subsidiariedade deve ser interpretado com temperamentos. Com efeito, tanto a doutrina como a jurisprudência hodiernas da Corte Maior têm construído o entendimento de que a verificação da subsidiariedade depende, sobremaneira, da eficácia do “outro meio” capaz de sanar a lesividade.

60. Destarte, somente não se admite a ADPF quando o “outro meio” puder proporcionar resultados semelhantes aos que poderiam ser obtidos pela ADPF, como aconteceria, por exemplo, se a hipótese autorizasse o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade ou de Ação Declaratória de Constitucionalidade. Nesse sentido, confira-se trecho da decisão do ministro Celso de Mello, quando do julgamento da ADPF nº 17/2001:

**É claro que a mera possibilidade de utilização de outros meios processuais não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir, revelar-se-á essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se aptos a sanar, de modo eficaz, a situação de lesividade.** Isso significa, portanto, que o princípio da subsidiariedade não pode - e não deve - ser invocado para impedir o exercício da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental, eis que esse instrumento está vocacionado a viabilizar, numa dimensão estritamente objetiva, a realização jurisdicional de direitos básicos, de valores essenciais e de preceitos fundamentais contemplados no texto da Constituição da República. Se assim não se entendesse, a indevida aplicação do princípio da subsidiariedade poderia afetar a utilização dessa relevantíssima ação



Estado do Piauí  
Procuradoria Geral do Estado  
Procuradoria Judicial

---

de índole constitucional, o que representaria, em última análise, a inaceitável frustração do sistema de proteção, instituído na Carta Política, de valores essenciais, de preceitos fundamentais e de direitos básicos, com grave comprometimento da própria efetividade da Constituição. **Daí a prudência com que o Supremo Tribunal Federal deve interpretar a regra inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, em ordem a permitir que a utilização da nova ação constitucional possa efetivamente prevenir ou reparar lesão a preceito fundamental, causada por ato do Poder Público.**

61. Assim, se a pretexto de se invocar o princípio da subsidiariedade se deixasse de conhecer a presente ADPF, pela argumentação de que seria cabível alguma espécie de recurso, ou de ação, de natureza subjetiva, o papel da ADPF no sistema constitucional brasileiro restaria completamente desfigurado e marginalizado, e seu objetivo não seria cumprido. Isto porque, considerando que a decisão da ADPF é dotada de caráter vinculante e contra todos, quando esses efeitos forem decisivos para o resultado que se deseja alcançar, como é o caso que aqui se apresenta, dificilmente uma ação individual ou coletiva de natureza subjetiva poderia atingi-los.

62. Por outro lado, o surgimento da ADPF no sistema jurídico brasileiro decorreu justamente da necessidade de suprir a lacuna existente nas hipóteses de conhecimento dos processos objetivos de controle de constitucionalidade. Melhor resume esse posicionamento o professor Gilmar Ferreira Mendes, quando do julgamento da ADPF nº 33/2002:

À primeira vista poderia parecer que somente na hipótese de absoluta inexistência de qualquer outro meio eficaz para afastar a eventual lesão poder-se-ia manejar, de forma útil, a argüição de descumprimento de preceito fundamental. **É fácil ver que uma leitura excessivamente literal dessa disposição, que tenta introduzir entre nós o princípio da subsidiariedade vigente no direito alemão (recurso constitucional) e no direito espanhol (recurso de amparo), acabaria por retirar desse instituto qualquer significado prático.**

**De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes de afastar a lesão no âmbito judicial. Uma leitura mais cuidadosa há de revelar, porém, que na análise sobre**



Estado do Piauí  
Procuradoria Geral do Estado  
Procuradoria Judicial

---

**a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva.** Em outros termos, o princípio da subsidiariedade - inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão -, contido no § 1o do art. 4o da Lei no 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

**Nesse sentido, se se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.**

(...)

Assim, **tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade — isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata —, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental.**

É o que ocorre, fundamentalmente, nos casos relativos ao controle de legitimidade do direito pré-constitucional, do direito municipal em face da Constituição Federal e nas controvérsias sobre direito pós-constitucional já revogado ou cujos efeitos já se exauriram. Nesses casos, em face do não-cabimento da ação direta de inconstitucionalidade, não há como deixar de reconhecer a admissibilidade da arguição de descumprimento.

(...)

Também é possível que se apresente arguição de descumprimento com pretensão de ver declarada a constitucionalidade de lei municipal que tenha sua legitimidade questionada nas instâncias inferiores. Tendo em vista o objeto restrito da ação declaratória de



Estado do Piauí  
Procuradoria Geral do Estado  
Procuradoria Judicial

---

constitucionalidade e da ação direta de inconstitucionalidade, não se vislumbra aqui meio eficaz para solver, de forma ampla, geral e imediata, eventual controvérsia instaurada.

A própria aplicação do princípio da subsidiariedade está a indicar que a arguição de descumprimento há de ser aceita nos casos que envolvam a aplicação direta da Constituição - alegação de contrariedade à Constituição decorrente de decisão judicial ou controvérsia sobre interpretação adotada pelo Judiciário que não envolva a aplicação de lei ou normativo infraconstitucional.

**Da mesma forma, controvérsias concretas fundadas na eventual inconstitucionalidade de lei ou ato normativo podem dar ensejo a uma plethora de demandas, insolúveis no âmbito dos processos objetivos.**

**Não se pode admitir que a existência de processos ordinários e recursos extraordinários deva excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Até porque o instituto assume, entre nós, feição marcadamente objetiva.**

Nessas hipóteses, ante a inexistência de processo de índole objetiva apto a solver, de uma vez por todas, a controvérsia constitucional, afigura-se integralmente aplicável a arguição de descumprimento de preceito fundamental. É que as ações originárias e o próprio recurso extraordinário não parecem, as mais das vezes, capazes de resolver a controvérsia constitucional de forma geral, definitiva e imediata. A necessidade de interposição de uma plethora de recursos extraordinários idênticos poderá, em verdade, constituir-se em ameaça ao livre funcionamento do STF e das próprias Cortes ordinárias.

(...)

**A possibilidade de incongruências hermenêuticas e confusões jurisprudenciais decorrentes dos pronunciamentos de múltiplos órgãos pode configurar uma ameaça a preceito fundamental (pelo menos, ao da segurança jurídica), o que também está a recomendar uma leitura compreensiva da exigência aposta à lei da arguição, de modo a admitir a propositura da ação especial toda vez que uma definição imediata da controvérsia mostrar-se necessária para afastar aplicações erráticas, tumultuárias ou**



Estado do Piauí  
Procuradoria Geral do Estado  
Procuradoria Judicial

---

**incongruentes, que comprometam gravemente o princípio da segurança jurídica e a própria idéia de prestação judicial efetiva.**

(...)

**Assim sendo, é possível concluir que a simples existência de ações ou de outros recursos processuais — vias processuais ordinárias — não poderá servir de óbice à formulação da argüição de descumprimento. Ao contrário, tal como explicitado, a multiplicação de processos e decisões sobre um dado tema constitucional reclama, as mais das vezes, a utilização de um instrumento de feição concentrada, que permita a solução definitiva e abrangente da controvérsia.**

63. Por sua vez, o ministro Marco Aurélio, quando do julgamento da ADPF nº 46/2003, também fez questão de consignar a necessidade de observar a cláusula da subsidiariedade relativa à inexistência de outro meio apto a sanar a lesividade quanto aos processos de natureza objetiva. E ainda apontou pela necessidade de conhecer-se dessa ação para obstar “decisões discrepantes que somente causam perplexidade, no que, a partir de idênticos fatos e normas, veiculam enfoques diversificados”. Confira-se:

Assim, sob o ângulo do macroprocesso, enquadra-se o caso na cláusula final do § 1º em análise. Qualquer outro meio para sanar a lesividade não surge eficaz, somente servindo ao surgimento de milhares de processos cujo desfecho é projetado no tempo, com sobrecarga da máquina judiciária e enorme instabilidade das relações jurídicas. Eis o importante papel, no que tange à paz social, atribuído ao Supremo, que não pode ficar a reboque na definição do alcance da Carta da República. Digo mesmo que a Corte há de estar sempre propensa a examinar os grandes temas nacionais, contando, para tanto, com a competência de julgar os processos objetivos. **O grande número de demandas individuais, o vulto do varejo não pode servir a posicionamento esvaziador da atividade precípua que lhe é reservada constitucionalmente – de guarda da Lei Fundamental – e da qual não deve e não pode despedir-se. Tudo recomenda que, em jogo matéria de extrema relevância, haja o imediato crivo do Supremo, evitando-se decisões discrepantes que somente causam perplexidade, no que, a partir de idênticos fatos e normas, veiculam enfoques diversificados. A unidade do Direito, sem mecanismo próprio à uniformização interpretativa, afigura-se**



Estado do Piauí  
Procuradoria Geral do Estado  
Procuradoria Judicial

---

**simplesmente formal, gerando insegurança, o descrédito do Judiciário e, o que é pior, com angústia e sofrimento ímpares vivenciados por aqueles que esperam a prestação jurisdicional.**

64. Desse modo, considerando que o ato vergastado na presente ADPF é uma **decisão** proferida pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, e considerando a jurisprudência consolidada desta Corte Maior no sentido de não-cabimento de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra tal “espécie” de ato, que sequer pode-se dizer ter conteúdo normativo, afigura-se fora de dúvidas o cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

#### VI – DO PEDIDO LIMINAR

65. Sabe-se ser possível o deferimento de medida liminar em ação por descumprimento de preceito fundamental, *ex vi* do disposto no art. 5º, caput e §1º, da Lei nº 9.882/99.

66. De partida observa-se que a exploração de produtos da Loteria do estado do Piauí é realizada pelo próprio estado, de forma direta.

67. Diante do exposto, vê-se que há a fumaça do bom direito, como exaustivamente já foi explanado nos tópicos acima. A pretensão indubitavelmente encontra guarida nos preceitos fundamentais já informados.

68. De igual modo, há risco na demora da prestação jurisdicional. Observa-se que do ato impugnado pode resultar a ineficácia da medida, caso seja deferida somente ao final, pois os prejuízos decorrentes da desativação da Piauí Loterias serão irreparáveis, potencialmente tornando ineficaz a medida.

69. A comercialização de produtos lotéricos necessita, para que se atinja seu sucesso comercial, de ampla credibilidade. A interrupção da exploração desses bens, mesmo que parcial, certamente afetaria a percepção da Piauí Loterias junto aos apostadores, impactaria negativamente o crescimento da Piauí Loterias e, conseqüentemente, o incremento de receitas auferidas pelo Estado.

70. Há de se observar que a notória crise econômica enfrentada pelo Brasil tem afetado todos os entes federados, o que gerou a necessidade de se conceber instrumentos



**Estado do Piauí**  
**Procuradoria Geral do Estado**  
**Procuradoria Judicial**

---

inteligentes para incremento de receitas. A exploração de jogos lotéricos foi uma das medidas encontradas pelo Estado do Piauí para elevar suas receitas sem que haja aumento da carga tributária, hipótese esta que impactaria negativamente a economia local, já combatida com três anos de decréscimo do Produto Interno Bruto.

71. Ressalte-se que a receita projetada quando da maturação da Piauí Loterias, da ordem de **uma dezena de milhão de reais por ano**, será, em obediência à legislação pertinente, aplicada na **área social**, o que coaduna com um dos objetivos da República Federativa do Brasil: erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

72. **A gravíssima crise econômica enfrentada pelo Brasil tem prejudicado de sobremaneira estados e municípios, muito em razão da divisão de receitas excessivamente concentrada em favor da União, típica da federação brasileira. Esse contexto já perdura há 3 (três) anos sem, até o presente momento, reversão dos indicadores econômicos, o que gera grande preocupação, visto que a inflexão positiva da curva arrecadatória somente acontece com alguns meses de defasagem em relação à inflexão da atividade econômica que, reitera-se, ainda não aconteceu e nem apresenta perspectiva segura de ocorrer em curto prazo.**

73. **Some-se a situação acima apontada os fatos de que: i) por previsões constitucionais e legais, elevada parte do orçamento dos estados é rígida, sem possibilidade de flexibilização orçamentária em momentos de crise para conter o déficit público; e ii) os estados e municípios atualmente não podem emitir títulos da dívida para conseguir financiar, mesmo que momentaneamente, seu déficit. A situação econômica enfrentada é tão ímpar e crítica que o Governo Federal estudou, embora não tenha levado a cabo, a possibilidade de autorizar estados e municípios emitirem novos títulos públicos.**

74. **Foi esse contexto que levou Estado do Piauí, ente da federação que, infelizmente, não se encontra dentre os de maior pujança econômica e financeira, a agir de todas as formas salutares (sem incremento da carga tributária) e legais para amenizar os efeitos da crise. Já no ano de 2015, criou o programa “Nota Piauiense”, que tem obtido sucesso na redução de sonegação do ICMS e, ainda no mesmo ano, iniciou estudos para reativar a oferta de produtos da loteria estadual, com intuito idêntico de aumentar a arrecadação de forma criativa e sem prejuízo da atividade econômica.**

75. **Uma vez adotada a solução de intensificar esforços para aprimorar a loteria estadual e incrementar a arrecadação dela oriunda, o Estado do Piauí definiu modelo de exploração de produtos lotéricos que se demonstra bastante superior ao das**



**Estado do Piauí**  
**Procuradoria Geral do Estado**  
**Procuradoria Judicial**

---

loterias federais. O Estado do Piauí, por meio da Piauí Loterias, dispõe de ferramentas inteligentes para evitar os aspectos negativos que porventura são associados a jogos de azar: qualquer aquisição de crédito e aposta somente pode ser efetuada mediante cadastro em que são informados o CPF e a conta bancária do apostador; e os prêmios (com exceção dos de menor monta) são pagos mediante crédito em conta bancária vinculada ao CPF do apostador.

76. De tal sorte, o Estado possui mecanismos para identificar e controlar a ludopatia, assim como é virtualmente impossível a prática de lavagem de dinheiro, mecanismos dos quais não dispõe as loterias federais, que pouco têm feito ao longo dos anos no sentido de incrementar os mecanismos de controle dos jogos por ela explorados. Tais inovações dizem respeito a *“adaptações apenas de ordem mecânica ou linear: isto é, adaptações ditadas pelas naturais diferenças de organização administrativa de cada uma dessas pessoas federadas periféricas”*, sem inovar além da exploração dos concursos de prognósticos numéricos legalizados pela União, nos exatos termos do que decidiu o Ministro Ayres Brito na ADI 2847/DF (citada acima).

77. Se mantida a decisão da SEAE de interrupção da comercialização dos produtos lotéricos até então explorados pela Piauí Loterias, a percepção geral do público apostador será de pouca ou nenhuma confiabilidade e segurança sobre a legalidade da loteria, afastando por completo o público-alvo e, por conseguinte, tornando ineficaz eventual decisão definitiva favorável ao Estado do Piauí.

78. Por outro lado, o ato ora atacado baseia-se em argumentos que flagrantemente violam o pacto federativo estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Não há qualquer base, seja doutrinária, jurisprudencial e, sobretudo, constitucional que respalde o entendimento da SEAE de que a União goza de monopólio para explorar loterias, conforme já demonstrado acima. Pelo contrário, todas as fontes do direito acima apontadas sinalizam em sentido contrário, que o único monopólio estabelecido em favor da União acerca desse tema é o de legislar sobre sistemas de consórcio e de sorteios (de forma inovadora, há de se ressaltar!).

79. Há uma diferença não compreendida pelo Ministério da Fazenda entre a competência legiferante sobre “sorteios” do artigo 22-XX da CF/88 e as competências político administrativas dos estados.

80. Há diversos exemplos na Constituição em que um ente detém competência político administrativa em certa área sem que titularize também a competência legislativa correspondente, devendo atuar sobre o regime editado por outra





Estado do Piauí  
Procuradoria Geral do Estado  
Procuradoria Judicial

---

esfera do Governo<sup>4</sup>. É o caso da competência exclusiva da União para legislar sobre águas e energia (art. 22, IV), trânsito e transportes (art. 22, XI) ou seguridade social (art. 22, XXIII), sem com isso, excluir a competência dos estados em desenvolver atividades administrativas nestes setores, que obrigatoriamente editarão leis estaduais e normas para criar as estruturas administrativas, fiscalizar e normatizar a licitação para, por exemplo, fazer a captação, tratamento e distribuição de águas, transporte etc, etc.

81. Entender que a União goza de monopólio para explorar loterias, além de ser inconcebível sobre qualquer técnica hermenêutica que se adote, fere o pacto federativo, agravando o desequilíbrio fático que já se observa, a despeito de não encontrar respaldo constitucional.

82. Assim, presentes os requisitos, requer-se desde já a V. Ex.<sup>a</sup> seja **deferida medida liminar** de modo a determinar a **suspensão** dos efeitos do ato ora impugnado, consubstanciados no Ofício nº 372/GABIN/SEAE/MF (Nota Técnica 126/2016/COGAP/SEAE/MF) e no Ofício nº 66/GABIN/SEAE/MF, este último que desproveu o recurso interposto pelo Estado do Piauí, mantendo incólume a decisão exarada pela referida Nota Técnica.

## VII – PEDIDO E ESPECIFICAÇÕES

83. Diante do exposto, tendo em vista a inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade (princípio da subsidiariedade) e a pertinência temática, requer:

a. O deferimento da medida liminar, de modo a determinar a **suspensão** dos efeitos do ato ora impugnado, consubstanciados no Ofício nº 372/GABIN/SEAE/MF (Nota Técnica 126/2016/COGAP/SEAE/MF), Ofício nº 66/GABIN/SEAE/MF e Ofício 151/GABIN/SEAE/MF, este último que desproveu o recurso interposto pelo Estado do Piauí, mantendo incólume a decisão exarada pela referida Nota Técnica;

b. A solicitação de informações ao Ministério da Fazenda;

c. A oitiva do Ministério Público Federal;

d. Ao final, a **procedência** da arguição, a fim de **declarar o ato público objurgado atentatório aos preceitos constitucionais descritos nesta peça, em especial quanto à forma federativa do Estado brasileiro e à inexistência de monopólio, em favor da**

---

<sup>4</sup> Andreas Krell, Discricionariedade administrativa e proteção ambiental, 2004



**Estado do Piauí**  
**Procuradoria Geral do Estado**  
**Procuradoria Judicial**

---

**União, para exploração do serviço lotérico (art. 177 e 195, III, da CF/88), garantindo-se ao Estado do Piauí competência político-administrativa para explorar seu serviço lotérico, diante da legitimidade da Lei estadual nº 1.825/59, desde que obedecida a competência privativa da União para legislar inovadoramente sobre o tema.**

Pede deferimento.

José Wellington Barroso de Araújo Dias

**Governador do Estado do Piauí**

Alberto Elias Hidd Neto

**Procurador do Estado**

OAB/PI nº 7.106-B

Luiz Gonzaga Soares Viana Filho

**Chefe da Procuradoria Judicial**

OAB/PI nº 184-B

João Emílio Falcão Costa Neto

**Procurador do Estado**

OAB/DF nº 9.593

Plínio Clerton Filho

**Procurador Geral do Estado**

OAB/PI nº 2.206