

Loteria Estadual. Limites de Emissão de Bilhetes. Autonomia Estadual*

Caio Tácito
Professor Titular da Faculdade
de Direito do Estado do Rio de Janeiro

A LOTERIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (LOTERR) expõe, em sua consulta, o seguinte:

1.º que, nos termos do Decreto-Lei estadual n.º 138, de 23 de junho de 1975, a LOTERR, constituída como autarquia, passou a explorar o serviço de loteria, no atual Estado do Rio de Janeiro, como sucessora do Departamento Autônomo de Loteria do antigo Estado do Rio de Janeiro e da Loteria do Estado da Guanabara, em razão do disposto no artigo 12 da Lei Complementar n.º 20, de 1.º de julho de 1974, que regulou a fusão dos referidos Estados;

2.º Que o Decreto-Lei federal n.º 204, de 27 de fevereiro 1967, em seu artigo 32, veda a criação de loterias estaduais, ressalvando, porém, a permanência das que então existiam, às quais, todavia, não era permitido aumentar suas emissões, ficando limitadas às quantidades de bilhetes e séries em vigor na data de publicação do citado decreto-lei;

3.º que, na data de vigência desse decreto-lei, a soma das emissões das duas loterias estaduais acima referidas totalizava 40.000 bilhetes, que coincide com o limite máximo fixado no item 5.º do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 6.259, de 10 de fevereiro de 1944;

4.º que, em virtude dos indicados preceitos da legislação federal, a LOTERR vem funcionando com a emissão de bilhetes em suas extrações, até o limite máximo acima referido;

5.º que a continuidade de seu funcionamento, em termos de viabilidade econômica, exige a elevação de suas emissões acima do limite máximo a que ora está submetida.

Nessa conformidade, consulta:

a) é válida a aplicação de limite de emissão de seus bilhetes, por força da citada norma de lei federal?

b) pode a LOTERR elevar, quando entender conveniente, a emissão de bilhetes acima do limite de 40.000, de modo a colocar-se em nível de equilíbrio econômico-financeiro?

* Cf Diogo de Figueiredo Moreira — Parecer n.º 17/87 — p. 230 deste volume.

- c) tal elevação, se for cabível, dependerá de ratificação, ou aprovação, por autoridade federal?
- d) que medidas podem ser adotadas para que se efetive a indicada elevação do número de bilhetes, acima do limite em vigor?

II

Tivemos oportunidade de apreciar, em parecer emitido em data de 2 de outubro de 1985, a liberdade de criação, pelos Estados-membros, de serviços próprios de loteria, não obstante a interdição constante da lei federal. (RDP, v.77, jan.-março 86, p. 75-79.)

O pronunciamento em questão foi suscitado pelo Projeto de Lei n. 482, de 1985, de iniciativa do Governador do Estado de São Paulo, pelo qual se propunha a criação de loteria estadual (sob a denominação de Loteria da Habitação), a cargo da Caixa Econômica Estadual, destinando-se a renda líquida ao financiamento do sistema habitacional popular e da infra-estrutura urbana de apoio.

O projeto mereceu aprovação da Assembléia Legislativa e se converteu na Lei estadual n.º 5.256, de 24 de julho de 1986, regulamentada pelo Decreto n.º 25.925, de 23 de setembro de 1986.

Ao que se informa, a loteria estadual de São Paulo está em regular funcionamento, com a emissão de 100.000 bilhetes por extração, acima, portanto, do limite estipulado na legislação federal para as loterias estaduais remanescentes.

III

O sistema de sorteios lotéricos mergulha em raízes históricas que remontam à tradição romana.

JOSÉ DUARTE, em seus *Comentários à Lei de Contravenções Penais* (edição Revista Forense, 1944, p. 511/segs.) documentou a antiguidade do apelo aos jogos da sorte como processo de captação de recursos para o erário.

AUGUSTO criou loterias para o custeio de festas populares e NE-RO estabeleceu-as em favor do povo. A iniciativa do Estado, nesse sentido, transmitiu-se a Florença, Veneza e Gênova.

Quando as guerras debilitaram o tesouro real na França, FRANCISCO I socorreu-se da loteria como suprimento de recursos financeiros e a prática se sucedeu no tempo, equiparando-se à receita dos impostos.

Em Portugal, de tal modo foi bem sucedida a primeira loteria ins-

tituída, em 1783, que, por alvará de 31 de maio de 1800, adotou-se a loteria como fonte de amortização do papel-moeda.

Nos tempos atuais, as loterias públicas assumiram, especialmente, caráter beneficente ou lastrearam serviços de assistência social.

A presença do Estado está nelas sempre presente. Ou porque diretamente as explorem, ou porque as concedam, mediante autorização para serem geridas por particulares.

A Lei de Contravenções Penais reflete esta linha constante nos povos cultos.

Prescrevendo, como princípio, a proibição de jogos de azar (artigo 50, § 3.º), admite a licitude da exploração de loterias, desde que precedida de *autorização legal* (artigo 51).

Não é somente à autoridade federal que se faculta a competência para deferir os *sorteios autorizados*, visto que a mesma lei penal conceitua como contravenção o ato de "introduzir, para o fim de comércio, bilhete de loteria estadual em território onde não possa legalmente circular" (artigo 53).

Respeitada a regra da territorialidade, a lei penal consagra, lado a lado, a convivência legítima entre *loteria federal*, do âmbito nacional e *loterias estaduais*, em área própria do Estado-membro, desde que ambas se convalidem pela autorização legal.

A lei administrativa federal tem, igualmente, regulado, na sucessão do tempo, a disciplina de exploração das loterias.

O Decreto n.º 21.143, de 10 de março de 1932 (ato materialmente legislativo, emitido no recesso do Parlamento) consolidou a legislação sobre loterias, em resguardo do interesse público e da moralidade administrativa, revogada "toda a legislação existente sobre loterias, federais ou estaduais" (art. 1.º).

Revedo o sistema de concessões particulares, que então dominava, reconhece a existência de loterias estaduais, cuja circulação fica, porém, "circunscrita aos limites dos Estados concedentes" (art. 7.º), submetendo-as a registro perante o órgão federal próprio, a saber, a Fiscalização Geral de Loterias (art. 16). As loterias, tanto federal como estaduais, são consideradas como serviço público (art. 20) e os bilhetes emitidos têm proteção jurídica como títulos de crédito ao portador (art. 22).

Nova consolidação é objeto do Decreto-Lei n.º 2.980, de 24 de janeiro de 1941, que regula o serviço de loteria federal ou estadual, ainda com a modalidade de concessão a pessoas de "comprovada ido-

neidade moral e financeira" (art. 2.º), mantida a regra territorial de que "as loterias estaduais ficarão adstritas aos limites do Estado respectivo" (art. 2.º § 1.º).

Entendida a concessão ou exploração lotérica como uma "derrogação das normas do Direito Penal, que proibam os jogos de azar", o art. 3.º do citado decreto-lei estipula que tal habilitação "emanará da União, por autorização direta quanto à loteria federal ou mediante decreto de ratificação quanto às loterias estaduais".

O controle federal opera, em suma, sobre os concessionários privados, chamados à exploração do serviço lotérico, seja pela autorização direta, seja pela ratificação da autorização estadual.

A chancela do poder público é requisito essencial de legalidade da atividade privada no setor e a repressão penal incide no tocante a loterias não autorizadas ou ratificadas.

Nos termos dos arts. 45 e 46 do citado Decreto-Lei n.º 2.980/41, configura infração penal

"extrair loteria sem concessão regular do poder competente ou sem a ratificação de que cogita o art. 3.º",
ou

"introduzir no país bilhete de loterias, rifas ou tómbolas estrangeiras, ou em qualquer Estado bilhete de outra loteria estadual".

Nova etapa de codificação do direito sobre loterias se traduz no Decreto-Lei n.º 6.259, de 10 de fevereiro de 1944, que, em suas linhas gerais, guarda o modelo do sistema de lei de 1941.

A exploração dos serviços lotéricos continua regida pelo sistema de concessões, precedidas de concorrência pública, estabelecendo-se, no artigo 9.º, as condições básicas do regime, tanto da loteria federal como das estaduais concedidas: prazo máximo de 5 anos; distribuição, pelo menos, de 70% em prêmios; impossibilidade de exploração simultânea de mais de um serviço lotérico pela mesma pessoa física ou jurídica; duas extrações semanais e, tratando-se de loterias estaduais, emissão máxima de 40.000 bilhetes.

Logo, contudo, surgiria um regime especial quando o serviço, ao invés de ser concedido, fosse executado diretamente pelos Estados, ou em regime de autarquia, mediante extração especial, para fins de assistência social, hospitalar, educacional e cultural, a cargo do Poder Executivo. Em tal hipótese, a emissão poderia ser elevada a 100.000 bilhetes, ao preço maior de Cr\$ 500,00 (quinhentos cruzeiros). Assim

dispôs, em aditamento à lei geral, a disposição especial da Lei n.º 3.346, de 17 de dezembro de 1957.

Em 1961, por força do Decreto n.º 50.954, de 14 de julho, a União assume diretamente a exploração da loteria federal, extinta a correspondente concessão. O serviço passa a ser desempenhado pelo Conselho Superior das Caixas Econômicas, em colaboração com as Caixas Econômicas Federais, por intermédio de um órgão especializado, a Administração do Serviço da Loteria Federal (arts. 2.º e 3.º).

A receita líquida da Loteria Federal, recolhida a um fundo especial, destina-se ao financiamento de serviços públicos municipais, inclusive de abastecimento d'água, e a outras operações de caráter educativo e assistencial (art. 10).

Na vigência dessa sucessão de consolidações do direito federal, sobrevive sempre a convivência entre a loteria federal e as loterias estaduais, apenas limitadas estas últimas à circulação restrita aos seus territórios e, quando atribuída a exploração a concessionários, ao requisito formal de ratificação pela autoridade federal.

Uma nova fase se inaugura, no entanto, com o advento do Decreto-Lei n.º 204, de 27 de fevereiro de 1967 (emitido com apoio na competência excepcional de legislar sobre matéria administrativa e financeira no recesso do Congresso, *ex vi* do § 2.º do artigo 9.º do Ato Institucional n.º 4, de 1966).

A exploração de loterias — como derrogação excepcional do Direito Penal — passa a ser caracterizada como

“serviço público exclusivo da União” (art. 1.º) e, mais enfaticamente ainda, se prescreve que “não mais será permitida a criação de loterias estaduais” (art. 32).

Unicamente ficam mantidas as “loterias estaduais atualmente existentes”, que, no entanto, “não poderão aumentar as suas emissões, ficando limitadas às quantidades de bilhetes e séries em vigor” (art. 32, § 1.º).

Nasce, conseqüentemente, o privilégio exclusivo da União, ou seja, o monopólio de fato com respeito ao serviço público de loterias.

As loterias estaduais existentes em 1967 sobrevivem estagnadas, sem possibilidade de expansão e não se permite a criação de outras.

IV

As loterias, tanto federal como estaduais, são consideradas como *serviço público* desde 1932, quando pela primeira vez se consoli-

dou o direito federal na matéria. É o teor expresso do art. 20 do Decreto n.º 21.143, que então regulou a extração de loterias. A exploração por particulares sempre foi feita a título de concessão, configurando-se como jogo de azar, passível de repressão penal, a loteria de qualquer espécie que não emanasse de autorização do poder concedente (art. 40 do Decreto-Lei n.º 2.980, de 1941 e do Decreto-Lei n.º 6.259, de 1944).

Como serviço público, ainda que concedido, sobre ele não incidia a norma penal que tinha como destinatário a pessoa física ou jurídica não autorizada, à qual estava interdita a prática de jogos de azar.

Disciplinando o regime jurídico das loterias permitidas não está o legislador federal exercendo a competência exclusiva, que lhe incumbe, em matéria penal. A referência feita, em mais de um passo, de que a concessão da exploração lotérica importa *derrogação das normas do Direito Penal* (art. 3.º do Decreto-Lei n.º 6.259/44 e *passim*) há de ser entendida em termos. O que nela se determina é que a natureza pública do serviço lotérico, objeto de concessão, está *fora do âmbito penal*, seja como serviço público da União, seja como serviço público dos Estados.

É certo que a loteria instituída pela União, ou pelo Estado-membro, não tem a natureza essencial de um serviço público próprio, como prerrogativa inerente à atividade estatal. Trata-se do que a doutrina tradicional batiza de serviço público impróprio, fruto da lei que assim o qualifica.

Das loterias poderão a União ou o Estado-membro valer-se como processo de financiamento de atividades de assistência social ou de benemerência pública. E quando assim procedam, a atividade incorporada ao serviço público (concedida sua exploração, ou diretamente exercida) não se relaciona com o Direito Penal, mas é norma pertinente à organização administrativa.

Assumindo a natureza de um serviço público, a exploração lotérica tem de conformar-se ao princípio da territorialidade, ou seja, ao campo de incidência da competência da pessoa de direito público interno, que a institui.

Por esse motivo é que a lei federal rege o âmbito de circulação das loterias, convencionando que as de origem estadual ficam contidas nos limites territoriais do Estado respectivo (art. 2.º, § 2.º do Decreto-Lei n.º 6.259, de 1944, que repete igual norma do Decreto-Lei n.º 2.980, de 1941).

Mas, como a circulação ilegítima de loterias não autorizadas tipifica a contravenção penal, adotou-se a medida cautelar de registro das

concessões estaduais (impropriamente designada como ratificação). Tratava-se de simples requisito formal, de caráter declaratório, excluente da incidência da norma penal que, como regra, veda a prática de atividades totalmente aleatórias, ou seja, em que o fator sorte é de exclusiva influência no resultado.

Na medida, porém, em que os próprios Estados-membros assumam, diretamente, ou por órgãos descentralizados de sua estrutura administrativa, a exploração de loterias dentro de seus territórios, deixa de ter objeto a chamada ratificação, incompatível com a autonomia política, peculiar ao sistema federativo.

V

Abandonando o princípio tradicional de convivência entre a loteria federal e as loterias estaduais — cada qual operando na correspondente área territorial — o Decreto-Lei n.º 204, de 1967, inovou profundamente o direito vigente.

Toma como pressuposto que a exploração de loteria, por constituir exceção às normas de direito penal, somente poderá ser “admitida com o sentido de redistribuir os seus lucros com finalidade social em termos nacionais”, pelo que invoca “a competência da União para legislar sobre o assunto”. Daí o entendimento de tratar-se de um *serviço exclusivo da União*, insuscetível de concessão, ou de instituição pelos Estados (art. 1.º).

A Loteria Federal, de circulação nacional, assume caráter de exclusividade como *serviço da União* (art. 2.º), atribuída sua administração à Caixa Econômica Federal.

“Não mais será permitida a criação de loterias estaduais”, proclama, peremptoriamente, o art. 32 do mencionado diploma legal.

Apenas é tolerada a continuidade de loterias estaduais preexistentes, cristalizando-se, porém, o *statu quo ante*, não sendo permitida a expansão de suas emissões (§ 1.º do art. 32).

Dispondo, por essa forma, o Decreto-Lei n.º 204/67 gera um virtual monopólio, pela União, do serviço público de loterias, dele excluindo os Estados até então admitidos a exercer, no âmbito de seus territórios, equivalente prestação de um serviço público.

A República nasceu, entre nós, vinculada à idéia do federalismo.

As contradições não tanto do sistema quanto da prática monárquica, com a exacerbação do poder central, adubaram o solo das transformações políticas e institucionais, valorizando a aspiração de liberdade das províncias.

É expressiva a confissão de RUI BARBOSA:

“Eu era, senhores, federalista, antes de ser republicano. Não me fiz republicano, senão quando a evidência irrefragável dos acontecimentos me convenceu de que a Monarquia se incrustara irredutivelmente na resistência à federação”. (Discurso perante o Congresso Nacional em 16 de dezembro de 1890, *apud* Rui Barbosa — *Comentários à Constituição Federal*, coligidos por HOMERO PIRES).

O sistema federativo brasileiro, desde as suas origens, na primeira Constituição republicana, se caracteriza pela afirmação da autonomia dos Estados, aos quais se destinam todos os poderes e competências que não estão reservados à União ou aos Municípios.

O Estado Federal brasileiro, lembra MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “nasceu por segregação, a partir do Estado unitário descentralizado que era o Império. Dessa forma, a realidade é que o Estado brasileiro cedeu às Províncias transformadas em Estados federados as competências de que estes gozam”.

É nítida a síntese que nos oferece o eminente mestre, na trilha consagrada da doutrina constitucional, consolidada na exegese dos tribunais:

“Preferiu-se, então, como técnica de repartição a que até hoje se adota. À União cabem apenas os poderes que, explícita ou implicitamente, a Constituição lhe reservou; aos Estados, tudo o mais. Diga-se melhor. Aos Estados cabem todos os demais poderes, exceto aqueles que a Constituição federal confere, explícita ou implicitamente, aos Municípios. Desse modo, a verdadeira significação do preceito em exame está em afirmar que tudo o que remanesce, extraída a competência da União e a dos Municípios, é da competência dos Estados. União e Municípios, portanto, não têm mais do que os poderes que lhes são, explícita ou implicitamente, atribuídos” (*Comentários à Constituição Brasileira*, 5.ª edição, 1984, p. 125).

A discriminação de competência federal, afirmada no art. 8.º da Constituição, confronta-se com o princípio enunciado no §1.º do art. 18 de que “aos Estados são conferidos todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição”, ao mesmo tempo em que, no *caput* do mesmo preceito se relacionam os princípios que se impõem como obrigatórios à organização dos Estados.

A estrutura que assim se configura, no sistema federativo brasi-

leiro, para a partilha de competências, necessariamente se reflete na organização dos serviços públicos.

Nas áreas em que a Constituição Federal torna privativa da União a competência *ratione materiae*, o correspondente serviço público federal adquire igual expressão de exclusividade, repelindo a presença da atividade estadual e o mesmo critério é válido para caracterizar, quando for o caso, a singularidade do serviço público estadual, ou municipal, nas matérias que lhe sejam reservadas.

Inexistindo, porém, a reserva constitucional de competências, é possível — e não raro, desejável — a compatibilidade ou convivência entre serviços públicos de diversa hierarquia federativa, que possam, mesmo, assumir caráter cooperativo, como tivemos ensejo de acentuar em parecer emitido na Consultoria Geral da República ("Regime federativo", — *in Revista Forense*, v. 174, p. 79).

Os serviços públicos concorrentes, em tais áreas de afinidade, têm sua disciplina regulada em conformidade com a competência legislativa própria de cada um dos entes políticos em que se inserem, em atenção ao princípio de auto-organização que a cada um deles assiste.

Em suma, o regime federativo tem como um de seus pressupostos a convivência, constitucionalmente admitida, entre o Poder Central e os poderes locais. Sempre que a harmonia do sistema federativo torna necessária a prevalência, ou a exclusividade de competência federal, em contraste com a dos Estados, a Constituição emite o adequado comando. Mesmo os poderes implícitos, elaborados historicamente na construção constitucional, têm como fonte poderes expressos dos quais emanam, por um processo de irradiação (ver, a respeito, nosso estudo sobre "Os poderes implícitos e a Federação", *in Revista de Direito Administrativo*, v. 36, p. 62 e segs.).

Aos Estados, a Constituição da República assegura a administração de seus próprios serviços e *a fortiori* a competência de criá-los, conforme sua conveniência, bem como de prover-lhes os necessários subsídios financeiros.

Nenhuma norma ou princípio constitucional possibilita ao legislador federal, fora das órbitas estritas em que a tanto o habilita, vedar ou interditar aos Estados esta ou aquela atividade que, pela inexistência de norma proibitiva, se torna acessível ao exercício de sua autonomia.

Portanto, a reserva ou exclusividade que o Decreto-Lei n.º 204, de 1967, atribui à União para que somente a ela fosse facultada a exploração de loteria (com apenas a ressalva de sobrevivência das loterias estaduais preexistentes, no entanto, congeladas no estado em que se encontravam) discrepa, por inteiro, da regra maior, permissiva do pa-

ralelismo, ou da simultaneidade dos serviços públicos de diverso nível federativo.

Tal norma ofende, diretamente, a essência descentralizadora da Federação e o princípio de autonomia dos Estados Federados, tanto quando proíbe, de forma extrema, a criação de novas loterias estaduais, como quando veda a expansão das então existentes, condenadas ao confinamento.

Num e noutro caso, igualmente a autonomia estadual e a liberdade de auto-organização, que dela provém, estão violentadas. Tanto importa aos Estados, a imposição de nada ter como a de nada fazer. A criação de serviços novos, como a expansão de serviços existentes, têm a mesma fonte inspiradora, a saber, o poder e a competência de dispor sobre a organização administrativa pela via de sua conveniência.

Não fica, porém, neste ângulo apenas, a inconstitucionalidade do ditame proibitivo que se contém na disposição de exclusividade do serviço federal de loteria.

A norma que prescreve como *serviço exclusivo da União* a exploração de loterias — e expulsa os Estados de igual atividade — tem como consequência natural a instituição do monopólio virtual dessa espécie de serviço público.

Com a ressalva tão-somente de situações existentes (e, mesmo assim, imobilizados em seu *status* material na data de vigência da norma exclusivista), fica, de modo absoluto e categórico, eliminada a concorrência de loterias estaduais diante do privilégio exclusivo da União.

Contudo, o monopólio, pela União, de determinada atividade, ou serviço, somente a tolera a Constituição como norma excepcional, nos específicos limites descritos no artigo 163, a saber:

- a) quando indispensável por motivo de segurança nacional, ou
- b) para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa.

Em nenhum desses dois parâmetros — únicos em que se pode inspirar a lei federal para instituir monopólio — cabe, a toda evidência, incluir-se a emissão de bilhetes de loteria com a finalidade de captar recursos para o custeio de serviços públicos de natureza social.

Uma e outra daquelas hipóteses são conceitos dotados de conteúdo próprio, ainda que indeterminado. Não são conceitos de discricionariedade plena, mas se subordinam a fatores objetivos de avaliação e deajuizamento.

Também, portanto, sob este prisma de interpretação, o critério de

exclusividade, em benefício da União, acolhido no Decreto-Lei n.º 204/67, se contamina de eiva de inconstitucionalidade.

VI

Como de início demonstramos, a competência privativa da União sobre matéria penal (invocada, ao menos obliquamente, entre os *consideranda* do Decreto-Lei n.º 204/67) em verdade se esgota no momento em que declara a licitude de loterias exploradas mediante *autorização legal* (Lei das Contravenções Penais, art. 51), configurando-se a infração penal quando a extração lotérica for feita *sem concessão regular do poder competente*, conforme a terminologia do art. 45 do Decreto-Lei n.º 2.980/41.

Mais ainda — como também acentuado — a mesma lei penal reconhece a autoridade dos poderes estaduais para as concessões de loterias, importa dizer, rejeita, *a contrario sensu*, a existência de privilégio exclusivo da União.

Em suma, a atividade licitamente exercida no campo da exploração de loterias é penalmente indiferente, escapando à tipicidade da contravenção.

Assim sendo, a matéria se retira do âmbito do Direito Penal, quando se trata de dispor sobre os requisitos de que se deve revestir a *autorização legal*, cuja eficácia torna válida a exploração de loterias, tanto federais como estaduais.

Obviamente, se aos Estados é assim facultado concender a terceiros a exploração de loterias, com mais forte razão se contém, nessa esfera de competência, a de absorver, entre suas próprias atividades administrativas, a prática direta do referido serviço.

Não se subordinará sequer a lei estadual, ou o serviço por ela criado, a registro ou ratificação por autoridade federal, formalidade que a lei anterior impunha aos concessionários.

Logicamente, se aos Estados está facultado, no gozo de sua autonomia e por força do princípio de auto-organização, criar uma loteria ainda inexistente, a mesma liberdade abre-lhe caminho para ampliar os serviços lotéricos existentes, sem subordinar-se à camisa-de-força a que a norma federal pretende submetê-los, limitando as condições de exploração, notadamente a quantidade de bilhetes emitidos. O *plus* em si mesmo contém o *minus*. A mesma liberdade que lhes permite abandonar o nada, criando loteria nova, garante-lhes fugir do congelamento, ampliando os serviços já explorados.

No caso da consulta, a LOTERJ não é senão a continuidade das

duas loterias estaduais já existentes na data de vigência do Decreto-Lei n.º 204, de 1967: a do Estado da Guanabara e a do antigo Estado do Rio de Janeiro.

O Decreto-Lei estadual n.º 138, de 1975, cumprindo o preceito maior determinante da fusão dos dois Estados, apenas declarou a existência da entidade sucessora, que veio absorver as duas outras preexistentes.

Os procedimentos de execução da loteria autorizada, entre os quais se inclui a determinação do volume de emissão de bilhetes, é matéria regulamentar, podendo ser objeto de ato próprio do Poder Executivo estadual.

A lei ordinária federal não pode limitar o exercício de competência que emana diretamente da Constituição, como uma das faculdades inerentes à autonomia do Estado-membro.

A propósito do projeto de lei que deu origem à referida lei do Estado de São Paulo, criadora de nova loteria, tivemos oportunidade de assinalar que o trâmite legislativo não estava subordinado, ou adstrito, ao prévio controle judicial de constitucionalidade do Decreto-Lei n.º 204, tanto mais que falece aos Estados o poder de iniciativa da ação de interpretação, prevista no art. 119, n.º I, alínea I, da Constituição, da qual é titular exclusivo o Procurador-Geral da República.

Não é necessário ao titular de poder ou competência constitucional o beneplácito prévio do Judiciário para o exercício de tais faculdades, ainda que a prática que delas faça uso possa ficar *a posteriori* sujeita ao controle de constitucionalidade, como todo ou qualquer ato normativo, seja estadual ou federal.

Entendemos, em suma, que, independentemente de declaração judicial prévia de inconstitucionalidade do preceito limitativo do Decreto-Lei n.º 204, de 1967, é legítimo o exercício livre, pelo Chefe do Poder Executivo, do poder regulamentar no tocante ao Decreto-Lei n.º 138, de 1975, podendo estipular o processo de emissões de bilhetes, em atendimento aos interesses do serviço público estadual em causa.

CONCLUSÃO

A exposição acima feita habilita-nos a responder aos quesitos da consulta nos termos a seguir expostos:

1.º *quesito* — É válida a aplicação de limite de emissão de bilhetes, por força da citada norma de lei federal?

Resposta — A norma federal posta em causa é a do art. 32 do Decreto-Lei n.º 204, de 1967 que, em seu § 1.º, estabelece:

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

De outra parte, este preceito se filia ao disposto no art. 9.º do Decreto-Lei n.º 6.259, de 10 de fevereiro de 1944, segundo o qual as emissões pelas loterias estaduais teriam

“o limite máximo de quarenta mil (40.000) bilhetes, salvo autorização especial para emissão em duas (2) séries”

Tais normas, baixadas em função do regime de concessões lotéricas a particulares, não são, porém aplicáveis ao serviço público explorado pelo próprio Estado, como é o caso do sistema implantado, no Estado do Rio de Janeiro, a partir da criação legal da LOTERJ, como autarquia.

O legislador federal é incompetente para dispor sobre atividade administrativa do Estado-membro em matéria que não se insere em sua competência constitucional.

Como esclarecido, os preceitos em questão não se revestem do caráter de normas penais.

A disciplina normativa quanto às loterias, do ângulo penal, refere-se tão-somente à qualificação da conduta dos agentes que as praticam sem autorização legal.

A prática de atividade dessa natureza pelos Estados, por meio de órgãos de sua estrutura administrativa, é assunto de sua própria competência, dentro dos poderes de auto-organização administrativa, que integram a autonomia do Estado federado.

Respondemos, assim, negativamente ao quesito proposto.

2.º quesito — Pode a LOTERJ elevar, quando entender conveniente, a emissão de bilhetes acima do limite de 40.000, de modo a colocar-se em nível de equilíbrio econômico-financeiro?

Resposta — Conforme a resposta do quesito anterior, a exploração de loteria estadual por órgão de estrutura administrativa do Estado federado não está sujeita à limitação imposta pelas normas federais.

Todavia, para que a LOTERJ possa livremente estabelecer a am-

pliação de suas atuais emissões, é mister que o Decreto-Lei n.º 138, de 1975, que a institui, venha a ser regulamentado, notadamente com respeito ao seu artigo 21.

3.º quesito — Tal elevação, se for cabível, dependerá de ratificação, ou aprovação, por autoridade federal?

Resposta — Independe de aprovação, ou ratificação, por parte de autoridade federal, a fixação do volume de bilhetes a serem emitidos por loteria explorada por Governo estadual, pelos mesmos fundamentos acima enunciados.

A ratificação, a que se referia o art. 3.º do Decreto-Lei n.º 2.980, de 24 de janeiro de 1941, apenas se compatibilizou com o regime de exploração dos serviços lotéricos, por particulares, sob a forma de concessão.

4.º quesito — Que medidas podem ser adotadas para que se efetive a indicada elevação do número de bilhetes, acima do limite em vigor?

Resposta — Como acima referido, a matéria deve ser objeto de regulamentação do Decreto-Lei n.º 138, de 1967, pela via de decreto executivo.

Este é o nosso parecer, S.M.J.

Rio de Janeiro, 22 de maio de 1987.

Decreto n.º 9.973, de 01 de junho de 1987*

Autoriza a Loteria do Estado do Rio de Janeiro — LOTERJ a aumentar a sua emissão de bilhetes lotéricos.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições legais, e

Considerando a necessidade da regulamentação do Decreto-Lei n.º 138, de 23.06.75, em especial do parágrafo único do seu artigo 21, segundo o qual novos planos lotéricos poderão ser criados pela LOTERJ;

Considerando que a quantidade de bilhetes emitidos não foi até aqui objeto de apreciação pelo Poder Executivo;

Considerando que a LOTERJ, Loteria do Estado do Rio de Janeiro, logrou atingir tecnicamente a venda do total de sua emissão semanal de bilhetes, não obstante a concorrência em condições desfavoráveis com a Loteria Federal no território do Estado do Rio de Janeiro;

Considerando a elevada conveniência de estimular a eficácia da Autarquia Loteria do Estado do Rio de Janeiro sob condições de competitividade semelhantes às praticadas pela concorrência;

Considerando, afinal, o disposto no § 1.º do artigo 13 da Constituição Federal que assegurou, dentro do princípio de autonomia dos Estados, a administração de seus próprios serviços e a competência de criá-los ou expandi-los conforme a conveniência pública;

DECRETA:

Art. 1.º — Fica a LOTERIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO autorizada a aumentar a sua emissão de bilhetes de 40.000 (quarenta mil) para até 100.000 (cem mil) por extração, em tantas séries quantas forem necessárias para atender à demanda destes serviços;

Art. 2.º — Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Rio de Janeiro, 01 de junho de 1987.

W. MOREIRA FRANCO
JORGE HILÁRIO GOUVEA VIEIRA

* Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (Parte I), 02.06.1987, p. 1/2.

Análise Sistêmica do Conceito de Ordem Econômica e Social nas Constituições de Estados Democráticos

Diogo de Figueiredo Moreira Neto
Procurador do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1. Metodologia sistêmica
2. Sistema, organização e ordem
3. Sistemas descritivos e sistemas normativos
4. Plurissistema e sistema social
5. A ordem do sistema econômico e social
6. Princípios norteadores da ação do Estado na ordem econômica e social
7. O papel do Estado democrático na ordem econômica e social
8. Dos princípios aos objetivos e desses aos institutos: uma seqüência lógica
9. Dissociação das ordens econômica e social no texto constitucional
10. Conclusões