

Parecer de 1916 mostra como loterias eram tratadas na República Velha



Arnaldo Godoy
Livre-docente pela USP

Em 1916 o Consultor-Geral da República respondeu Aviso enviado pelo

Ministro da Fazenda, a propósito de um requerimento de registro de loterias, de interesse da Celestial Ordem Terceira da Santíssima Trindade. Pretendia o interessado a concessão de direito de extração de loterias, com fundamento em disposições legais da Província da Bahia. Havia também desentendimento em torno da matéria opondo a Companhia de Loterias Nacionais do Brasil e a antiga Procuradoria-Geral da Fazenda Pública.

O Consultor-Geral opinou pelo indeferimento do requerimento, forte no argumento de que o interessado deveria comprovar a titularidade das concessões apresentando contratos celebrados com a Província da Bahia ou com a União Federal. Os contratos eram indispensáveis, exceto na hipótese de que o próprio Estado extraísse as loterias por conta própria.

A situação ilustra o modo como loterias eram tratadas na República Velha. Segue o parecer:

Gabinete do Consultor Geral da República. – Rio de Janeiro, 23 de Maio de 1916.

Exmo. Senhor Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda. – Com o Aviso nº 61 de 10 do corrente, me remeteu V. Exa. para dar parecer, o processo relativo ao pedido de registro das loterias concedidas pela antiga Província da Bahia à Celestial Ordem Terceira da Santíssima Trindade, feito por Antonio Alberto Teixeira Leite, cessionário por cinco anos das referidas concessões.

Contra esse pedido apresentou uma reclamação a Companhia de Loterias Nacionais do Brasil e, na maneira de considerá-lo, manifestou-se radical divergência entre os funcionários

superiores da Procuradoria Geral da Fazenda Pública.

A mim, Senhor Ministro, se me afigura que o requerimento não está em termos de ser deferido.

Trata-se de concessões constantes de leis da antiga Província da Bahia, leis de 1878, 1881, 1885 e 1889. As leis mais modernas referentes às loterias da mencionada Irmandade, nas quais se pretende fundar o requerente, não fazem concessão de loteria alguma, mas tão somente se reportam às concessões feitas por aquelas leis. É assim que a lei de 1904 (nº 553, de 21 de julho) apenas substitui por novo o plano das loterias concedidas à Irmandade “por diversas leis da antiga Província” e que especifica mencionando as referidas leis de 1878, 1881, 1885 e 1889. E pela lei de 1915 (nº 1.104, de 19 de agosto) se reconhece João de Mello Pedreira como cessionário das referidas concessões e se limita a 10 anos o prazo para o exercício de seus direitos.

Essas leis, pois, do Estado da Bahia, não podem ser tidas como de concessão de loterias, uma vez que apenas se referem às antigas concessões, a primeira, para modificar o plano da extração dessas loterias, a segunda para reconhecer o cessionário dessas loterias e limitar o prazo para sua extração; na primeira lei, há expressa referência aos números e datas das leis anteriores; na segunda, há expressa menção às loterias concedidas à Celestial Ordem Terceira da Santíssima Trindade. Os direitos fundamentais do requerente decorrem, pois, tão somente das antigas leis que fizeram as concessões das loterias e assim, para se apurar em que consiste esse direito do requerente, é mister apurar o objeto dessas antigas leis.

A lei de 1878 (nº 1.843, de 16 de setembro) concedeu à Irmandade 10 loterias que deveriam ser extraídas 2 por ano, e assim a concessão deveria estar esgotada em 1883.

A lei de 1881 (nº 2.282, de 31 de agosto) concede à Irmandade mais 40 loterias a serem extraídas quatro por ano, devendo assim estar esgotada a concessão em 1891.

A lei de 1885 (nº 2.539, de 18 de agosto), no art. 16, concede à Irmandade 50 loterias, sem designação de prazo para extração. Finalmente, a lei de 1889 (nº 2.747, de 5 de setembro) concede uma loteria também sem prazo. Temos, pois, que a concessão de que o requerente tem gozo por cinco anos consiste em 101 loterias, das quais em 1891, já deviam ter sido extraídas 50 e cujas outras 51 estão sendo extraídas desde 1885, isto é, há 31 anos. É evidente que se já não está inteiramente esgotado o objeto limitado das concessões, estaria prestes a, em todo o caso, o que o requerente deveria ter apresentado como prova de seu direito, não era simplesmente a cópia das leis que fizeram as concessões, mas a demonstração da parte que lhe restava usar dos favores concedidos. E a respeito disso nada se diz, acrescentando que o dispositivo da última lei de 1915, limitando a 10 anos o prazo para a exploração das loterias da Irmandade, pode induzir ao engano de se supor que a concessão é por prazo, quando a concessão foi taxativamente para um número fixo de loterias, engano tanto mais possível quando o requerente procura basear seus direitos nessas leis, e o art. 3º da lei de 1905 preceitua que “o número das extrações diárias ou semanais ficaria a arbítrio do

encarregado das extrações”.

Combinando essa disposição com a da outra lei, de 1915, que limita a 10 anos o prazo para exercício das concessões, poder-se-ia chegar à conclusão errônea de que o requerente tem o direito de extrair loterias diárias pelo prazo de 10 anos, se não se tiver muito em conta que essas extrações e esse prazo se referem expressamente à concessão de um número limitado de loterias, feita pelas leis de 1875, 1881, 1885 e 1889 e que vem já sendo extraídas desde 1875.

Penso, pois, que não é possível admitir o registro sem conhecer-se a extensão do direito do concessionário, isto é, qual é a parte ainda não usada das suas concessões.

Se bem que essa matéria me pareça bastante para determinar o despacho que deve ser dado ao requerimento, direi ainda quanto à matéria discutida no processo, isto é, quanto aos requisitos legais para obtenção do registro, e a respeito da qual de manifestou controvérsia.

São esses requisitos determinados no art. 13 do Regulamento nº 5.107 de 9 de janeiro de 1904. Diz esse artigo:

Para que se possa efetuar o registro, de que trata o artigo antecedente, deverá o respectivo concessionário, tesoureiro, agente ou representante, requerê-lo ao Fiscal das loterias, juntando ao seu pedido:

- Cópia autêntica da Lei, que houver concedido ou autorizada à loteria;
- Cópia autêntica do contrato celebrado para a respectiva extração, no qual deverão ser observadas as disposições deste regulamento, ou, no caso contrário, declaração expressa do Governo do Estado, de que para o registro do mesmo contrato será este inteiramente subordinado às referidas disposições e às leis da União, que lhe forem aplicáveis;
- Declaração do Presidente do Governador de que fica o Estado responsável pelo pagamento dos prêmios que não forem pagos no tempo devido, bem como pela restituição do valor dos bilhetes relativos a extrações que, tendo sido anunciadas, não se realizaram.

Dúvidas surgiram na hipótese quanto ao requisito do item b, pois que, juntando a declaração governamental ali referida, deixou o requerente de apresentar contratos, que não foram lavrados.

Parece-me evidente, Senhor Ministro, que, tratando-se de loteria concedida pelo Estado a terceiro, o contrato era indispensável, nem me parece que, apesar do defeito de sua redação, o dispositivo do Regulamento o dispense.

A lei que faz uma concessão, por si só, não faz certa a efetividade da concessão, além de que é uma declaração unilateral. É no contrato ou no termo subscrito pelo órgão do Poder Executivo e pelo concessionário que as obrigações recíprocas se vinculam pela sujeição das partes às estipulações correspondente. É este um princípio geral de direito administrativo, de prática corrente entre nós, e que não sofre contestação. E foi por isso que o regulamento

citado, estabelecendo no art. 13 os requisitos para que possam ser registradas na capital da União as loterias de concessão estadual, fez expressa menção do contrato.

É certo que a redação do dispositivo é imperfeita e levou às opiniões manifestadas de que o contrato é dispensável: não me parece, porém, que tal interpretação possa ser admitida. O contrato só seria dispensável no caso do próprio Estado extrair as loterias por sua conta e por funcionários seus.

É certo, porém, que à primeira vista pode parecer que a disjuntiva que emprega a disposição faculta a apresentação do contrato ou da declaração governamental. A referência ao contrato, porém, na parte da disposição que se refere à declaração governamental, convence, a meu ver, de que o contrato é exigido pelo Regulamento; se nele, porém, não se menciona que nas respectivas extrações se devam observar as disposições do Regulamento federal, essa falta pode ser suprida pela declaração governamental.

E assim se entende o dispositivo:

Cópia autêntica do contrato no qual deverão ser observadas as disposições do regulamento, ou no caso contrário (isto é, se tais disposições não tiverem sido observadas), declaração do Governo do Estado de que tais disposições devem ser observadas.

E nem pode deixar de ser assim entendido, porque qual é a declaração que se exige do Governo do Estado? É de que o contrato (o mesmo contrato, diz o artigo) será subordinado às leis da União.

Logo, só pode haver a declaração do Governo do Estado se houver contrato, pois ele se refere fartamente à sujeição do contrato às leis da União.

Tal declaração poderá importar numa renovação do contrato, é certo, e renovação não intervém sem acordo de ambas as partes, mas é claro que a declaração governamental não será dada sem requerimento da outra parte contratante, que será ela mesma que terá de vir pedir o registro de seu contrato apresentando-o juntamente com a declaração governamental, e tudo isso prova de modo inequívoco o acordo das partes quanto ao objeto da declaração governamental.

Se assim me parece, entretanto, eu não aconselharia a denegação do registro pelo fato da inexistência do contrato, desde que não resta dúvida que o ato legislativo foi legalmente posto em execução. E isso porque o Decreto nº 5.107, de 1904, é apenas um ato regulamentar, e o dispositivo de lei que ele regulamenta que é o art. 24 § 4º da Lei nº 428, de 10 de dezembro de 1896, entre as exigências para o registro das loterias estaduais não incluía apresentação do contrato, mas tão somente a da lei que fez a concessão, o plano aprovado e a declaração da responsabilidade governamental, sendo que já o art. 3º da lei anterior, nº 191-A, de 30 de setembro de 1893, tratando da matéria refere-se ao registro do contrato quando o houver.

Em vista de tais considerações, não me parece que, dada a ambiguidade da redação do art. 13, do decreto de 1904, a falta de contrato seja bastante para a denegação do registro. No caso ocorrente, porém, o ponto de vista de que se ocupa a primeira parte deste parecer deve ser previamente tomado em consideração para solução do presente caso.

Submetendo este meu modo de ver à apreciação superior de V. Exa., devolvo os papéis e tenho a honra de reiterar a V. Exa. as seguranças de meu alto apreço e distinta consideração.
– Rodrigo Otávio.

Date Created

04/09/2014