



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 1212

Arguente: Solidariedade

Arguido: Prefeito do Município de São Vicente e outros

Relator: Ministro NUNES MARQUES

Serviço público. Loterias e apostas. Impugnação de leis e decretos autônomos municipais que exemplificam a existência de uma prática de criação de loterias, sistemas de sorteios e de apostas por municípios brasileiros, em desacordo com as balizas previstas na legislação federal. Alegação de vícios de inconstitucionalidades de natureza formal e material. Ofensa às regras de distribuição de competências estabelecidas pelos artigos 22, inciso XX, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal, bem como ao disposto no artigo 19, inciso III, da Carta da República, e aos princípios federativo e da livre concorrência. Distinção estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 492 e nº 493 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4986, entre a competência exclusiva da União para legislar sobre “sistemas de consórcios e sorteios” (artigo 22, inciso XX, da Constituição) e a competência material dos Estados-membros e do Distrito Federal para a exploração de loterias. O reconhecimento, aos Estados-membros, da prerrogativa administrativa para explorar loterias foi fundamentado na competência residual reservada no artigo 25, § 1º, da CF, não se estendendo para o âmbito dos municípios. Inaplicabilidade das normas do artigo 30, inciso I e V, da CF. Preponderância dos interesses nacional e regional em prol da proteção adequada dos bens constitucionais pertinentes. A exploração de jogos de azar e assemelhados configura matéria complexa e delicada, sobretudo na modalidade de quota fixa, por envolver, entre outros, riscos para o direito à saúde, para a proteção das crianças e adolescentes e para a ordem econômica. As nocivas consequências socioeconômicas decorrentes da exploração de apostas impõem que a atividade se sujeite a um regime de fiscalização e controle mais abrangente, razão pela qual a Lei nº 13.756/2018 só previu a possibilidade de sua exploração pela União, Estados-membros e Distrito Federal, diretamente ou por meio de concessão. Manifestação pela procedência do pedido formulado pelo arguente.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União vem, em atendimento ao despacho proferido pelo Ministro Relator em 18 de março de 2025, manifestar-se quanto à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

1. DA ARGUIÇÃO

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo partido Solidariedade, tendo por objeto um bloco de leis e decretos autônomos municipais que autorizam a criação e a exploração de loterias, de sistemas de sorteios ou de apostas esportivas próprios, no âmbito dos respectivos municípios.

2. O autor aponta como objeto da presente arguição, especificamente, as Leis nº 4.311/2022 de São Vicente/SP, nº 7.912/2021 de Guarulhos/SP, nº 18.172/2024 de São Paulo/SP, nº 11.549/2023 de Belo Horizonte/MG, nº 5.275/2023 de Foz do Iguaçu/PR, nº 7.174/2023 de Pelotas/RS, nº 3.525/2023 de Caldas Novas/GO, e nº 4.175/2021 de Estância Hidromineral de Poá/SP; as Leis Complementares nº 478/2024 de Campinas/SP, nº 535/2023 de Anápolis/GO, nº 01/2024 de Bodó/RN, e nº 414/2024 de Miguel Pereira/RJ; bem como o Decreto nº 21.849/2023 de Porto Alegre/RS.

3. Acrescenta que *“existem inúmeras outras leis e projetos de leis locais que vão no mesmo sentido que as acima indicadas”* e que *“insistem em exorbitar dos estreitos limites ditados pelo art. 30, I e II, da Constituição Federal (fls. 04 e 10 da petição inicial).*

4. Ainda com o propósito de aclarar a extensão do objeto deste feito, o autor também pontua *“que a ADPF se volta não só contra as leis municipais identificadas anteriormente, mas contra a prática constitucional, que deriva de equivocada interpretação da elasticidade da norma do art. 30, I, da Constituição”* (fl. 04 da petição inicial).

5. A síntese da argumentação constante da inicial consiste na alegada *“proliferação desregrada de lotéricas municipais”* (...) *“ao arrepio de qualquer controle feito pelo Ministério da Fazenda com fundamento nos normativos federais sobre a matéria (notadamente as Leis n. 13.756/2018 e 14.790/2023)”* (fl. 07 da petição inicial).

6. De acordo com o modelo de distribuição de competências legislativas delineado pela Constituição Federal, o autor sustenta que os municípios somente podem legislar sobre questões de interesse local.

7. Nesse contexto, invoca os julgamentos proferidos nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 492 e nº 493, bem como na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº ADI 4.986, nos quais se discutiu a extensão da competência administrativa de serviços lotéricos nos Estados.

8. De acordo com o autor, essa Suprema Corte assentou o entendimento de que os Estados-membros podem explorar a atividade econômica regulada por lei federal, não se estendendo tal autorização, contudo, à exploração de loterias pelos municípios da Federação.

9. A propósito, o arguente reforça o posicionamento no sentido de que, *“ao regram, privativamente, o tema dos consórcios e sorteios, na esteira do art. 22, XX, da CF/88, o legislador federal se limitou a permitir que apenas a União e os Estados explorassem a atividade lotérica”*, incluindo os municípios apenas no recebimento dos valores arrecadados pelos demais entes federados (fl. 16 da petição inicial).

10. Não obstante, afirma que os entes municipais estão se valendo de interpretação equivocada dos julgamentos mencionados para instituir as suas próprias loterias, ainda que não tenham sido investidos de competência legislativa para editar atos normativos instituindo loterias em seus respectivos territórios.

11. Do mesmo modo, sustenta que tais entes federados também não possuem competência para explorar, dentre as loterias já instituídas, a modalidade de apostas por “quota fixa”, tampouco para ceder a exploração dessa atividade a pessoas jurídicas não autorizadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA). Nesse ponto, afirma que não haveria interesse local que justificasse a edição dos diplomas legais municipais.

12. A título exemplificativo, o requerente cita que, no município de Bodó/RN, foram credenciadas 38 (trinta e oito) empresas para a exploração de serviços lotéricos virtuais, por intermédio da respectiva loteria municipal, inclusive na modalidade de aposta por quota fixa. No entanto, pondera que nenhuma das empresas habilitadas figura dentre as autorizadas pela SPA para operar em território nacional.

13. No caso específico do mencionado município de Bodó/RN, o autor assevera a existência de patente desproporcionalidade entre a população local, no total de 2.363 (dois mil trezentos e sessenta e três) habitantes, e o número de empresas registradas para a exploração dos serviços lotéricos, circunstância que evidenciaria *“uma empresa para cada 62 moradores da região”* (fl. 07 da petição inicial).

14. Diante dessas considerações, invoca a atenção para a profusão de lotéricas municipais que estão funcionando em desconformidade com a legislação federal, em especial com o Decreto-

Lei nº 204/1967 e com as Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023, e defende a existência de indícios de irregularidades e ilicitudes que decorreriam das práticas dessas empresas licenciadas.

15. Em acréscimo, argumenta que alguns atos normativos estão acompanhados de editais licitatórios que preveem a possibilidade de realização de apostas lotéricas pela via da rede mundial de computadores (cita os municípios de Anápolis/GO, Miguel Pereira/RJ, São Paulo/SP), circunstância que revela, de acordo com o autor, “*que não se está diante de tema e exploração local*”, pois a amplitude das respectivas normas supera o território dos municípios envolvidos (fl. 18 da petição inicial).

16. Diante dessas considerações, o requerente aduz que as normas questionadas decorrem da usurpação da competência da União prevista nos artigos 22, inciso XX, e 30, incisos I e II, da Carta Magna, especialmente no que tange aos repasses estabelecidos pelos municípios quantos aos valores provenientes da exploração da atividade lotérica.

17. A propósito, assevera que, a partir do momento em que municípios passam a instituir e a explorar, mediante atos normativos próprios, jogos em seu próprio território, acabam por criar benefício em seu próprio favor com a exclusão da participação da União e dos Estados-membros no resultado, acarretando ofensa ao artigo 19, inciso III, da Carta da República.

18. Por derradeiro, o autor também alega que os princípios federativo e da livre concorrência restaram vulnerados, porquanto a atividade de loteria, nos moldes em que atualmente se encontra regulamentada, favorece o “*aumento arbitrário dos lucros por parte dos municípios e o endividamento das famílias brasileiras, o que deve ser combatido, na esteira do que preconiza o art. 173, §4º, da CF/88*” (fl. 32 da petição inicial).

19. Diante das razões acima expostas, requer a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia de todas as leis municipais que instituíram loterias, em especial dos seguintes atos normativos: Leis nº 4.311/2022 de São Vicente/SP; nº 7.912/2021 de Guarulhos/SP; nº 18.172/2024 de São Paulo/SP; nº 11.549/2023 de Belo Horizonte/MG; nº 5.275/2023 de Foz do Iguaçu/PR; nº 7.174/2023 de Pelotas/RS; nº 3.525/2023 de Caldas Novas/GO; e nº 4.175/2021 de Estância Hidromineral de Poá/SP; as Leis Complementares nº 478/2024 de Campinas/SP, nº 535/2023 de Anápolis/GO, nº 01/2024 de Bodó/RN, e nº 414/2024, de Miguel Pereira/RJ; bem como o Decreto nº 21.849/2023 de Porto Alegre/RS.

20. Quanto ao mérito, requer a procedência do pedido para que seja reconhecida a ofensa aos preceitos fundamentais encartados nos artigos 1º, inciso IV; 3º, incisos III e IV; 19, inciso III; 22, inciso XX; 170, todos da Constituição Federal, com a declaração de inconstitucionalidade dos diplomas normativos mencionados; e, por fim, requer (fl. 35 da petição inicial):

(ii). Sejam orientados os municípios brasileiros, na forma do art. 10 da Lei nº 9.882/99, a não editar leis instituidoras de lotéricas, sorteios ou sistemas de apostas, porquanto em violação dos preceitos fundamentais dos artigos 1º, 22, XX, 30, I e II, e 170, IV e VI, da Constituição da República, bem como a anular os procedimentos licitatórios, contratos e licenciamentos que permitam a operação de lotéricas municipais criadas com base na prática inconstitucional combatida na presente ADPF.

21. O feito foi distribuído ao Ministro NUNES MARQUES, que, adotando o rito previsto no artigo 6º da Lei nº 9.882/1999, solicitou informações às autoridades requeridas e determinou a subsequente oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

22. Em atendimento à solicitação do Ministro Relator, diversos municípios apresentaram informações no presente feito, conforme se extrai, em breve síntese, dos esclarecimentos adiante alinhados.

23. A Câmara Municipal de Campinas/SP requereu a improcedência dos pedidos formulados pelo autor, esclarecendo que, ao julgar as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 492 e nº 493, as quais tinham por pretensão a retirada do ordenamento jurídico pátrio dos artigos 1º e 32, *caput* e § 1º, do DL nº 204/67, essa Suprema Corte decidira no sentido de que a União não detém exclusividade na exploração de loterias, estendendo aos Estados e aos municípios a competência de explorar modalidades lotéricas, dentro dos âmbitos legais estabelecidos em legislação federal (documentos eletrônicos nº 51, nº 57 e nº 58).

24. A Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu/RS, por sua vez, argumentou que, embora exista lei autorizativa, o município “*não licitou a contratação e nem instituiu as loterias municipais, mesmo entendendo não haver óbice constitucional para tanto*”; e pontuou que, até a presente data, “*não há contrato vigente com operadores ou concessionários para a exploração dos serviços lotéricos no âmbito do Município*” (fl. 04 do documento eletrônico nº 54).

25. O Presidente da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu/RS também apresentou informações apontando, em preliminar, a inadmissibilidade da presente arguição por inobservância ao princípio da subsidiariedade. Quanto ao mérito, aduziu que a pretensão formulada pelo autor padece de fundamento técnico, porquanto impulsionada por razões de cunho político associadas

exclusivamente às perdas arrecadatórias dos Estados e da União, e defendeu a competência material dos Estados e dos municípios para explorar atividades lotéricas (documento eletrônico nº 60).

26. A Câmara Municipal de São Paulo/SP, por seu turno, trouxe uma análise da atividade lotérica no ordenamento jurídico brasileiro e reforçou a linha de entendimento no sentido de que os Estados e os municípios não podem legislar sobre os sistemas de consórcio e sorteios, incluindo as loterias, mas podem explorar serviços de loteria, bem como regulamentar a respectiva exploração. Pontuou, ademais, que o serviço lotérico municipal viabiliza o financiamento auxiliar de políticas públicas locais (documento eletrônico nº 81).

27. O Município de Belo Horizonte/MG também apontou o não cabimento da presente arguição por inobservância ao pressuposto da subsidiariedade ante a existência de “*outros meios processuais e recursais para buscar a suspensão das normas individualizadas*”. Quanto ao mérito, pugnou pelo indeferimento do pedido formulado pelo autor, sob o fundamento de que a lei municipal relacionada a loterias não fora regulamentada em Belo Horizonte, “*não produzindo assim seus efeitos no território de Belo Horizonte*” (fl. 07 do documento eletrônico nº 88).

28. Em suas informações, o Município de Guarulhos/SP afastou a existência de violação a preceito fundamental e sustentou que a Lei municipal nº 7.912/2021 “*apenas exprime a competência material do Município de Guarulhos para a exploração do serviço público de loterias, sistemas de sorteios ou de apostas, em pleno respeito ao princípio federativo, à competência legislativa privativa da União e à livre concorrência*” (fl. 5 do documento eletrônico nº 94).

29. A Câmara Municipal de Poá/SP, por seu turno, apresentou esclarecimentos no sentido de que a União não detém exclusividade na exploração de loterias, estendendo aos demais entes da federação a competência de explorar modalidades lotéricas, dentro dos âmbitos legais estabelecidos em legislação federal (documento eletrônico nº 97).

30. O Prefeito do Município de Campinas/SP também apresentou informes esclarecendo que a Lei Complementar municipal nº 478, de 15 de fevereiro de 2024 apenas instituiu o serviço público de loteria no Município de Campinas, como medida administrativa e legislativa voltada à busca de fontes alternativas e legítimas de receita para o financiamento de políticas públicas essenciais à população local. No entanto, pontuou que o referido diploma legal fora alterado pela superveniente Lei Complementar Municipal nº 497, de 24 de setembro de 2024, especificamente no

que concerne à destinação da receita líquida proveniente da exploração do serviço público de loteria municipal. Por derradeiro, aduziu que a loteria municipal de Campinas não restara implementada e reforçou a competência constitucional dos Municípios para explorar as loterias locais (documento eletrônico nº 99).

31. A Prefeitura do Município de São Paulo/SP apontou, em preliminar, a ausência de observância ao requisito da subsidiariedade a ensejar o indeferimento da petição inicial. No mérito, concluiu que a exploração lotérica em meios virtuais é autorizada pela Lei federal nº 13.756/2018 e não implica automática violação ao princípio da territorialidade, desde que observados parâmetros técnicos que sejam capazes de assegurar a territorialidade dos usuários na base geográfica do ente federativo instituidor da loteria. Afirmou, ainda, que eventuais desvios praticados por outros entes subnacionais às balizas estabelecidas pela União no exercício da competência privativa para editar normas gerais sobre o tema devem ser coibidos de maneira concreta, circunstância que não impõe restrição generalizada aos Municípios para instituir suas próprias loterias, visto que a Constituição Federal não estabeleceu qualquer reserva de monopólio ou regime de privilégio para o exercício da competência material sobre os serviços públicos lotéricos (documento eletrônico nº 103).

32. Por sua vez, a Prefeitura Municipal de Miguel Pereira/RJ informou que, no julgamento da ADPF nº 492, essa Suprema Corte assinalara o direito à exploração de loterias em proveito dos Municípios (documento eletrônico nº 107). Em complementação, também esclareceu que a Lei municipal nº 414/2024 está amparada na Lei federal nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e na Lei federal nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, e destina-se à captação de recursos públicos por meio de loteria municipal. Defendeu, ademais, a competência dos municípios para legislar sobre temas de interesse local e aduziu que a legislação sobre loteria está inserida nessa seara, “*a partir do comento que gera empregos, oportuniza renda e serviço, arrecadação de impostos, etc.*” (fl. 11 do documento eletrônico nº 110).

33. Em seus informes, a Prefeitura de Bodó/RN defendeu a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e aduziu que a regulamentação e a exploração de atividades lotéricas pelos referidos entes “*representa uma estratégia essencial para fortalecimento da arrecadação tributária, permitindo a implementação de políticas públicas diretamente voltadas aos interesses da sociedade*” (fl. 03 do documento eletrônico nº 114).

34. A referida Prefeitura também assinalou que o § 4º do artigo 35-A da Lei Federal nº 13.756/2018 autoriza expressamente a exploração lotérica em meio virtual por entes subnacionais, desde que observado o princípio da territorialidade e que a legislação municipal regulamentara a atividade lotérica local. Pontuou, por fim, que todas as empresas interessadas e credenciadas junto ao Município de Bodó/RN passaram por apurada análise documental, estando todas devidamente regularizadas.

35. Por seu turno, o Município da Estância Hidromineral de Poá/SP defendeu a constitucionalidade da Lei municipal nº 4.175, de 20 de agosto de 2021, que criara o serviço público municipal de loteria. Aduziu que todas as modalidades lotéricas autorizadas por meio do contrato de concessão para a exploração da loteria no âmbito municipal restringem-se àquelas modalidades expressamente dispostas em lei federal.

36. A referida municipalidade também invocou a competência material dos municípios brasileiros para disciplinar, por lei, as condições de exploração dos serviços lotéricos em seus respectivos territórios, desde que observadas as modalidades lotéricas instituídas em normas de caráter geral editadas pela União. Citou, a propósito, o julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 492 e nº 493, em conjunto com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4986. Por fim, defendeu o interesse do Município na exploração do serviço público lotérico, especialmente por possibilitar a redução da desigualdade social de sua população, *“sem que o Município tenha que se valer dos instrumentos tributários para angariar recursos destinados ao custeio de programas e ações de cunho assistencial”* (fl. 21 do documento eletrônico nº 117).

37. Por derradeiro, a Câmara Municipal de São Vicente/SP apresentou informações apontando preliminar de inobservância ao princípio da subsidiariedade. Quanto ao mérito, afastou a existência de vício formal e defendeu a autonomia municipal para legislar sobre assuntos de interesse local, suscitando as decisões proferidas por essa Suprema Corte no julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 492 e nº 493 (documento eletrônico nº 131).

38. A Associação Nacional das Loterias Municipais e Estaduais, a Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, a Loteria do Estado do Paraná – LOTTOPAR e outros requereram o ingresso no feito na qualidade de *amici curiae* (documentos eletrônicos nº 11, nº 46, nº 65 e nº 127).

39. Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

2. DO MÉRITO

40. De acordo com o arguente, os atos normativos municipais atacados autorizam a criação e a exploração de loterias, de sistemas de sorteios ou de apostas esportivas, no âmbito de municípios brasileiros, extrapolando tanto as regras de distribuição de competência legislativas contempladas pelos artigos 22, inciso XX, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal, quanto as diretrizes nacionais estabelecidas pelo Decreto-Lei nº 204/1967 e pelas Leis federais nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023.

41. Sustenta, ademais, que os municípios não teriam competência para explorar, dentre as loterias já instituídas, a modalidade de apostas por “quota fixa”, tampouco para ceder a exploração dessa atividade a pessoas jurídicas não autorizadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA). Aponta, por fim, ofensa ao artigo 19, inciso III, da Carta da República, aos princípios federativo e da livre concorrência.

42. A análise do tema envolve questões específicas relacionadas ao sistema constitucional de repartição de competências legislativas, bem como a validade da exploração de loterias e sistemas de sorteios e apostas pelos entes subnacionais. As questões serão desenvolvidas através dos tópicos temáticos a seguir especificados.

2.1 *Da competência privativa da União para legislar sobre loterias*

43. Note-se que a delimitação de competências é imprescindível para a própria existência do federalismo, cabendo à Constituição da República definir as atribuições de cada unidade federada, de modo a determinar, inclusive, os limites de sua atuação legislativa.

44. No sistema de repartição de competências legislativas previsto na Constituição Federal de 1988, reserva-se à União a competência privativa para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, conforme disposto em seu artigo 22, inciso XX, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

45. A expressão “*sistemas de consórcios e sorteios*”, prevista no referido dispositivo constitucional, foi explorada por essa Suprema Corte para efeito de incluir nesse conceito o serviço de loteria, conforme se colhe do seguinte julgado:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Criação de serviço de loteria por lei estadual (Lei no 8.118/2002, do Estado do Rio Grande do Norte). 3. Vício de iniciativa. 4. Competência privativa da União. 5. Expressão “sistemas de consórcios e sorteios” (CF, art. 22, XX) inclui serviço de loteria. 6. Proibição dirigida ao Estado-membro prevista no Decreto-Lei no 204/67. 7. Precedente: ADI 2.847/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 26.11.2004, Tribunal Pleno. 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada precedente (ADI nº 2690, Relator: Ministro GILMAR MENDES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 07/06/2006, Publicação em 20/10/2006).

46. A respeito do mencionado dispositivo constitucional, essa Corte Suprema editou a Súmula Vinculante nº 02, segundo a qual “*é inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias*”. Confira-se, a título exemplificativo, os seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 3.096/2002. REGULAMENTAÇÃO DA LOTERIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. É inconstitucional norma estadual ou distrital que regulamente o funcionamento de loterias, por ser matéria de competência privativa da União. 2. Ação direta julgada precedente.

(ADI nº 3630, Relator: Ministro EDSON FACHIN, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 30/06/2017, Publicação em 13/09/2017);

Lei estadual. Proibição de máquinas caça-níqueis, de videobingos, de videopôquer e assemelhadas. Inconstitucionalidade. Precedentes da Suprema Corte. 1. Esta Suprema Corte já assentou que a expressão “sistema de sorteios” constante do art. 22, XX, da Constituição Federal alcança os jogos de azar, as loterias e similares, **dando interpretação que veda a edição de legislação estadual sobre a matéria, diante da competência privativa da União**. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada precedente.

(ADI nº 3895, Relator: Ministro MENEZES DIREITO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 04/06/2008, Publicação em 29/08/2008; grifou-se).

47. Posteriormente, no julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 492 e nº 493 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4986, essa Corte Suprema, além de afirmar a natureza da atividade lotérica como serviço público, esclareceu a distinção entre a competência exclusiva da União para legislar sobre o tema e a competência material dos Estados-membros e do Distrito Federal para a exploração dos serviços lotéricos.

48. Confira-se, a propósito, a ementa dos mencionados julgados:

Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental. Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Artigos 1º, caput, e 32, caput, e § 1º do Decreto-Lei 204/1967. Exploração de loterias por Estados-membros. Legislação estadual. **3. Competência legislativa da União e competência material dos Estados. Distinção. 4. Exploração por outros entes federados. Possibilidade.** 5. Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecidas e julgadas precedentes. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente.

(ADI nº 4986, ADPF nº 492 e ADPF nº 493, Relator: Ministro GILMAR MENDES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 30/09/2020, Publicação em 15/12/2020; grifos apostos).

49. O entendimento dessa Suprema Corte é preciso no sentido de que, embora a competência para legislar sobre loterias seja privativa da União, a competência material para explorar/prestar o serviço público lotérico não se encontra prevista como exclusiva da União, pois não incluída no rol constante do artigo 21 da Constituição Federal.

50. É o que se pode extrair, com clareza, do seguinte excerto do mencionado voto proferido pelo Ministro GILMAR MENDES:

No entanto, **o simples fato de a CF/88 ter atribuído à União a competência legislativa sobre a matéria de modo algum preclui a exploração material do serviço pelos Estados.** Basta lembrarmos que, desde 1932, todas as consolidações normativas sobre loterias foram veiculadas por lei federal e todas elas, sem exceção, expressamente autorizavam a exploração de loterias em âmbito estadual.

Nessa matéria não podemos cair na armadilha de confundir a **competência legislativa** sobre determinado assunto com a **competência material** de exploração de serviço a ele correlato. Lograr em tal impropriedade técnica seria tomar a nuvem por Juno.

Isso porque o art. 22, XX, da Constituição confere **competência privativa da União apenas para legislar sobre a matéria. Sendo a competência prevista apenas formal, a esse dispositivo não se pode conferir interpretação estendida para também gerar uma competência material exclusiva do ente federativo, que não consta do rol taxativo previsto no art. 21 da Constituição.** (...) (Grifos apostos).

51. Referido precedente deixou clara a delimitação entre as competências dos entes federados.

52. Percebe-se que, conquanto seja admitida a exploração do serviço de loterias pelos Estados-membros, em decorrência da competência administrativa residual que decorre do artigo 25, § 1º, da Constituição da República, os entes estaduais não dispõem de competência legislativa para regular, por conta própria, as condições de exercício desse serviço, estando adstritos a atuar dentro das balizas estabelecidas pelo legislador federal.

53. Confira-se o teor do referido dispositivo constitucional invocado como parâmetro de controle no referido julgamento:

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

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

54. Vale analisar, a propósito, o seguinte excerto do voto proferido pelo Ministro GILMAR MENDES no mencionado julgamento, ao proceder a clara distinção entre a competência legislativa exclusiva da União para tratar do tema e a competência administrativa dos Estados da Federação para a execução ou exploração dos serviços lotéricos:

Aqui fixo talvez a principal contribuição do presente voto: devemos reconhecer que a jurisprudência do STF tem-se limitado nos últimos anos a discutir a **competência legislativa para regulamentar as atividades de loteria.** O presente caso, todavia, exige-nos uma disjuntiva: não estamos aqui discutindo se a competência para legislar sobre os sistemas lotéricos é da União ou dos Estados. **Estamos a discutir a competência administrativa – material – de execução de um serviço público.** Esse distinguishing é a janela hermenêutica

que nos permite revisitar o tema. Nesse quadrante, não se pode inferir do texto constitucional a possibilidade de a União, por meio de legislação infraconstitucional, excluir outros Entes Federativos da exploração de atividade econômica (serviço público) autorizada pela própria Constituição.

(...)

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

(i) A exploração de loterias ostenta natureza jurídica de serviço público (art. 175, *caput*, da CF/88), dada a existência de previsão legal expressa; (ii) Os arts. 1º e 32 do Decreto-Lei 204/1967, ao estabelecerem a exclusividade da União sobre a prestação dos serviços de loteria, não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988, **pois colidem frontalmente com o art. 25, § 1º, da CF/88, ao esvaziarem a competência constitucional subsidiária dos Estados-membros para a prestação de serviços públicos que não foram expressamente reservados pelo texto constitucional à exploração pela União (art. 21 da CF/88);**

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

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

55. No mesmo sentido foi o entendimento externado pela Ministra CÁRMEN LÚCIA, em voto proferido no referido julgamento, oportunidade em que reforçou a competência residual dos Estados-membros para explorar serviço público de atividade lotérica, nos termos do artigo 25, § 1º, da Carta da República. Confira-se:

16. A competência privativa da união para legislar sobre o assunto e estabelecer, assim, normas gerais, e a proibição de que os Estado inovem nessa matéria, não significa que a União detenha a exclusividade da exploração desse serviço.

Conforme anotei, o serviço público de atividade lotérica não está incluído no rol do art. 21, do que se depreende não ser serviço entregue à atuação exclusivo da União.

Poder legislar a respeito de normas gerais de um serviço público não significa poder desautorizar sua exploração pelos Estados, ou como se deu na espécie, de forma anti-isonômica, a apenas alguns Estados.

(...)

17. Ademais, a desautorização aos Estados, por lei nacional, para explorar serviço público sobre o qual a União não detém o privilégio da exclusividade ofende o § 1º do art. 25 da Constituição o qual garantiu, a estes, a competência administrativa que não tenha sido conferida àquele primeiro ente (Grifos apostos).

56. Como visto, **a exploração material das loterias foi reconhecida por essa Suprema Corte apenas aos Estados-membros em decorrência da competência residual desses entes, nos termos previstos pelo artigo 25, § 1º, da Carta da República, não tendo havido juízo sobre a extensão da possibilidade de prestação de serviço lotérico para os municípios.**

57. A ausência de consideração da matéria se deve, em parte, ao fato de que as normas federais avaliadas nas ADPFs nº 492 e nº 493 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4986 (artigos 1º, *caput*; e 32, *caput*, e § 1º, do Decreto-Lei nº 204/1967) diziam respeito apenas às loterias estaduais. Mas também decorre de um pressuposto histórico, de que a legislação sobre o tema no Brasil jamais previu autorização para loterias municipais.

58. Essa diretriz foi reiterada pelo artigo 35-A da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, a qual dispõe sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada aposta de quota fixa, dentre outras providências. Também esse diploma limitou a atividade de exploração lotérica à União, Estados e Distrito Federal, como se pode conferir da referida disposição legal:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

59. Não se ignora que os Municípios só conquistaram autonomia federativa com a Constituição de 1988. Contudo, conforme bem sinalizado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (INFORMAÇÃO Nº 62/2025/CGNP/PGAD/PGFN-MF), "*em face do histórico legislativo sobre o assunto, é possível razoavelmente concluir que os serviços lotéricos sempre foram concebidos para serem explorados em âmbito federal ou estadual*".

60. Partindo dessas premissas, tem-se as seguintes diretrizes, expressamente firmadas por essa Suprema Corte no aludido julgamento e aplicáveis ao caso em exame: *i*) a exploração de loterias ostenta natureza jurídica de serviço público (artigo 175, *caput*, da CF/88); *ii*) a competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, prevista no artigo 22, inciso XX, da Constituição Federal, não preclui a competência material dos Estados para explorar as

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

61. Desse modo, assiste razão ao autor ao afirmar que os referidos precedentes não cuidaram de estender aos municípios a competência administrativa para explorar serviços lotéricos, tendo essa Suprema Corte se limitado a permitir que apenas a União e os Estados explorem essa atividade, remanescendo aos municípios apenas o recebimento dos valores arrecadados pelos demais entes federados.

2.2 *Da inexistência de respaldo constitucional para a exploração de serviços lotéricos por municípios*

62. Como visto, após o julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 492 e nº 493 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4986, esse Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que aos Estados e ao Distrito Federal, muito embora seja vedado legislar sobre loterias ou inovar na disciplina do tema, é permitida a exploração de serviço público lotérico, em decorrência da competência residual prevista no artigo 25, § 1º, da Constituição da República.

63. Diferentemente do que suscitado nas informações das autoridades municipais requeridas, esse entendimento não implica uma extensão automática, aos municípios, da competência para a exploração de serviços dessa natureza (diretamente ou por meio de concessão).

64. Isso porque a competência dos Estados-membros para explorar materialmente o serviço público de loterias decorre, residualmente, do regramento constante do artigo 25, § 1º, da Constituição Federal. Significa, portanto, que a exploração de tais serviços ocorre por exclusão, não se constituindo competência reservada privativamente à União, tampouco competência atribuída aos municípios. Confira-se, a propósito, a doutrina de Fernanda Dias Menezes Almeida a respeito do tema:

Por exclusão, pertencem ao Estado-membro todos os serviços públicos não reservados à União nem atribuídos ao Município pelo critério de interesse local. Nesse sentido, cabem ao Estado os serviços e obras que ultrapassam as divisas de um Município ou afetam interesses regionais. Pela mesma razão, compete ao Estado-membro a realização de serviços de interesse geral, ou de grupos ou categorias de habitantes disseminados pelo

seu território, e em relação aos quais não haja predominância do interesse local sobre o estadual. (Hely Lopes, Direito administrativo brasileiro, 2018, p. 434).

(...)

Com relação aos Estados não se alterou a regra antiga de se demarcar, por exclusão, o seu campo de competências privativas. Será dos Estados tudo o que não se incluir entre as competências enumeradas ou implícitas da União e dos Municípios, nem incidir no campo das vedações constitucionais que limitam a atuação das entidades federadas.

Vale dizer, continuaram com os Estados os poderes remanescentes ou residuais. Essa orientação está resumida no § 1º do artigo 25 da Constituição em que se lê: “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição” (Fernanda Dias Menezes Almeida, Competências na Constituição de 1988, 2013, p. 108; grifou-se).

65. Entendimento diverso forçaria a compreensão de que a prestação do serviço público lotérico estaria inserida nas competências administrativas comuns entre os entes da Federação, hipótese que não se confirma diante da ausência de previsão de “sistemas de consórcios e sorteios” ou “loterias” no rol das competências comuns estabelecidas pelo artigo 23 da Carta da República.

Confira-se:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

66. Nota-se que a Constituição Federal estabeleceu a competência residual apenas para os Estados. Em relação aos municípios, a competência está prevista de forma taxativa no artigo 30 da Constituição Federal, que define o seguinte:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

67. A título especulativo, poder-se-ia argumentar no sentido de que a competência municipal para explorar o serviço público lotérico encontraria fundamento no citado artigo 30, inciso V, da Carta da República, que estabelece competir aos referidos entes subnacionais os serviços públicos de interesse local ou de peculiar interesse.

68. **Todavia, a aplicabilidade das normas de competência local depende de uma avaliação sobre o critério da preponderância do interesse, que está fundamentalmente jungido à natureza da matéria jurídica tratada. É o que se depreende, dentre outros, dos precedentes transcritos a seguir:**

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.105/2005. NORMAS DE SEGURANÇA E MECANISMOS DE FISCALIZAÇÃO DE ATIVIDADES QUE ENVOLVAM ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS (OGM). PRELIMINAR. PERDA DE OBJETO EM RELAÇÃO AO ART. 36 DO DIPLOMA LEGAL. EXAURIMENTO DOS EFEITOS DO DISPOSITIVO EM 2005. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. INEXISTÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. 1. Tendo em vista que os efeitos do art. 36 da Lei 11.105/2005 se exauriram ao final do ano de 2005, impõe-se o reconhecimento da perda de objeto da ação direta, com a consequente extinção parcial do processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, inciso VI, do CPC. 2. Quanto aos demais dispositivos impugnados, a questão que se coloca, na perspectiva formal, consiste em definir se a lei impugnada, ao centralizar em órgão federal – Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – a fiscalização e normatização do desenvolvimento e uso de organismos geneticamente modificados, contrariou o esquema constitucional de competências legislativas concorrentes (art. 24 da Constituição Federal). **3. As normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades relativas a organismos geneticamente modificados impõem tratamento linear no território nacional. Ou seja, há inequívoca preponderância do interesse da União. É difícil vislumbrar peculiaridades regionais do tema a serem tratadas no âmbito estadual. A fiscalização da segurança desses organismos está atrelada a critérios científicos e uniformes, de modo que inexistente circunstância peculiar a um ente federativo que altere a conclusão do órgão técnico. Não há como segmentar o tratamento do tema a partir de divisas geográficas. Precedentes.** 4. Sob o ângulo material, a vinculação do procedimento de licenciamento ambiental de OGM ao crivo técnico da CTNBio não contraria o sistema de proteção ambiental imposto pelo art. 225 da Constituição Federal, tampouco implica redução do patamar de tutela do meio ambiente. 5. Não se pode extrair da Constituição Federal a obrigatoriedade de realização de EIA/RIMA ou de licenciamento perante órgãos ambientais (até porque estes não estão previstos no texto constitucional) em todos os casos de organismos geneticamente modificados, muito menos de que essa análise cabe unicamente ao CONAMA. 6. O CTNBio é instância qualificada para realizar o estudo do OGM inclusive sob o prisma ambiental, de modo que nenhum OGM será validado sem a prévia avaliação, pela CTNBio, de seu risco zootossanitário, à saúde humana e ao meio ambiente (art. 10, caput, da Lei 11.105/2005). 7. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nesta parte, improcedente.

(ADI nº 3526, Relator: Ministro NUNES MARQUES; Relator p/ Acórdão: Ministro GILMAR MENDES; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 22/08/2023; Publicação em 09/10/2023; grifou-se);

CONSTITUCIONAL. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS MATERIAIS E NORMATIVAS. LEI DISTRITAL. CONCESSÃO DO PORTE DE ARMA DE FOGO PARA OS CARGOS DE AUDITOR FISCAL, ASSISTENTE JURÍDICO E PROCURADOR DO DISTRITO FEDERAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA AUTORIZAR E FISCALIZAR A PRODUÇÃO E O COMÉRCIO DE MATERIAL BÉLICO BEM COMO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE MATERIAIS BÉLICOS (CF, ARTS. 21, VI, E 22, XXI). CATEGORIAS PROFISSIONAIS NÃO PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO FEDERAL DE REGÊNCIA. 1. É da competência exclusiva da União autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico, bem assim dispor sobre normas gerais de material bélico (CF, arts. 21, VI, e 22, XXI) – gênero que inclui o porte de arma de fogo. Precedentes. 2. No exercício da competência constitucional, a União editou o Estatuto do Desarmamento, que proíbe o porte de arma de fogo, ressalvados os casos expressamente previstos na legislação federal. 3. Cabe ao ente central definir os possíveis titulares da prerrogativa do porte de arma de fogo, inclusive no que concerne a servidores públicos estaduais ou municipais, em razão da preponderância do interesse nacional e da necessidade de uniformização do tema em questões atinentes à segurança pública e à

política criminal. Precedentes. 4. É inconstitucional a concessão, pelo legislador distrital, do porte de arma de fogo aos cargos de Auditor Fiscal, Assistente Jurídico e Procurador do Distrito Federal, categorias não previstas na legislação federal de regência. 5. Pedido julgado procedente.

(ADI nº 4987, Relator: Ministro NUNES MARQUES; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 08/11/2023; Publicação em 23/11/2023).

69. No particular, **a complexidade da disciplina referente à exploração de sorteios e apostas impõe que a atividade se sujeite a um regime de fiscalização e controle mais abrangente**, razão pela qual a Lei nº 13.756/2018 só previu a possibilidade de sua exploração pela União, Estados-membros e Distrito Federal, diretamente ou por meio de concessão.

70. A exploração de jogos de azar e assemelhados configura matéria complexa e delicada, sobretudo na modalidade de quota fixa, por envolver, entre outros, riscos para o direito à saúde, para a proteção das crianças e adolescentes e para a ordem econômica.

71. Como enfatizado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, **as consequências nocivas associadas à prática de apostas podem gerar efeitos ainda mais deletérios para a população caso a sua fiscalização venha a ser exercida de forma muito pulverizada, mediante uma análise pouco criteriosa dos requisitos de autorização (INFORMAÇÃO Nº 62/2025/CGNP/PGAD/PGFN-MF):**

39. Aplicando-se o conceito de preponderância de interesse no tema debatido na presente ADPF nº 1212, entende-se ser evidente a preponderância de interesses nacionais e regionais, em detrimento dos interesses locais dos Municípios, quando se trata de prestação de serviço público lotérico.

40. Não bastassem os impeditivos jurídicos acima enumerados a obstar a regular exploração de loterias pelos Municípios, é digno de nota também a enorme preocupação quanto à necessária estrutura que deve acompanhar a exploração do referido serviço, principalmente quando se pensa que mais de cinco mil Municípios no Brasil poderiam potencialmente ingressar neste mercado.

41. A preocupação acima citada aumenta demasiadamente quando se trata da exploração da modalidade lotérica apostas de quota fixa, mediante a concessão de autorização para empresas privadas, conforme assevera o Autor na Petição Inicial da ADPF nº 1212.

42. Isso porque desde a sua legalização e até findar o período de adequação, a exploração das apostas de quota fixa pelo mercado irregular se destacou negativamente em diversos noticiários de âmbito nacional por estar associada ao jogo patológico (ludopatia), ao superendividamento do consumidor, a golpes digitais, à publicidade enganosa, à lavagem de dinheiro e demais crimes financeiros, conforme também aponta o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI da Manipulação de Jogos e Apostas Esportivas, aprovado pelo Senado em 19 de março de 2025.

43. Desse modo, **para a devida proteção do cidadão brasileiro, que pode estar exposto a inúmeros perigos relacionados à exploração indevida deste serviço, não basta que o ente federativo conceda uma autorização formal para que uma empresa explore as apostas de quota fixa. Mais do que isso, é necessário o estabelecimento de uma regulação forte e de uma estrutura eficiente de monitoração e fiscalização ostensiva, sob pena de grave omissão estatal acerca dos perigos de uma exploração predatória deste serviço.**

44. Portanto, num contexto em que não se verifica respaldo constitucional, legal ou jurisprudencial, surge ainda mais relevante a preocupação jurídica sobre os impactos sociais acerca da exploração das apostas de quota fixa por mais de cinco mil Municípios, sobretudo quando não prevista qualquer estrutura uniforme e adequada de monitoramento e fiscalização deste serviço, o que deixará milhares de cidadãos e famílias à mercê dos efeitos colaterais da exploração desta atividade. (grifou-se)

72. Não por outra razão, a Lei nº 14.790/2023 centralizou, no Ministério da Fazenda, as competências para regulamentação e credenciamento das pessoas jurídicas autorizadas a operar

como agentes operadoras de apostas de quota fixa:

CAPÍTULO II

DO REGIME DE EXPLORAÇÃO

Art. 4º As apostas de quota fixa serão exploradas em ambiente concorrencial, mediante prévia autorização a ser expedida pelo Ministério da Fazenda, nos termos desta Lei e da regulamentação de que trata o § 3º do art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

Art. 5º A autorização para exploração das apostas de quota fixa terá natureza de ato administrativo discricionário, praticado segundo a conveniência e oportunidade do Ministério da Fazenda, à vista do interesse nacional e da proteção dos interesses da coletividade, observadas as seguintes regras:

I - não estará sujeita a quantidade mínima ou máxima de agentes operadores;

II - terá caráter personalíssimo, inegociável e intransferível; e

III - poderá, a critério do Ministério da Fazenda, ser outorgada com prazo de duração de 5 (cinco) anos.

§ 1º A autorização de que trata este artigo poderá ser revista sempre que houver, na pessoa jurídica autorizada, fusão, cisão, incorporação, transformação, bem como transferência ou modificação de controle societário direto ou indireto.

§ 2º A revisão de autorização já concedida dar-se-á mediante processo administrativo específico, que poderá ser instaurado de ofício, nos termos da regulamentação, assegurados ao interessado o contraditório e a ampla defesa.

CAPÍTULO III

DO AGENTE OPERADOR DE APOSTAS

Seção I

Disposições Preliminares

Art. 6º A exploração de apostas de quota fixa será exclusiva de pessoas jurídicas que, nos termos desta Lei e da regulamentação do Ministério da Fazenda, receberem prévia autorização para atuar como agente operador de apostas.

Seção II

Dos Requisitos Gerais

Art. 7º Somente serão elegíveis à autorização para exploração de apostas de quota fixa as pessoas jurídicas constituídas segundo a legislação brasileira, com sede e administração no território nacional, que atenderem às exigências constantes da regulamentação editada pelo Ministério da Fazenda.

§ 1º A regulamentação de que trata o caput deste artigo disporá, pelo menos, sobre:

I - valor mínimo e forma de integralização do capital social da pessoa jurídica interessada;

II - exigência de comprovado conhecimento e experiência em jogos, apostas ou loterias de pelo menos um dos integrantes do grupo de controle da pessoa jurídica interessada;

III - requisitos para posse e exercício de cargos de direção ou gerência nas pessoas jurídicas interessadas;

IV - designação de diretor responsável pelo relacionamento com o Ministério da Fazenda;

V - estrutura e funcionamento de serviço de atendimento aos apostadores e componente de ouvidoria do agente operador;

VI - designação de diretor responsável pelo atendimento aos apostadores e pela ouvidoria;

VII - requisitos técnicos e de segurança cibernética a serem observados pela infraestrutura de tecnologia da informação e pelos sistemas dos agentes operadores, com a exigência de certificação reconhecida nacional ou internacionalmente;

VIII - integração ou associação do agente operador a organismos nacionais ou internacionais de monitoramento da integridade esportiva; e

IX - exigência de ter brasileiro como sócio detentor de ao menos 20% (vinte por cento) do capital social da pessoa jurídica.

§ 2º O sócio ou acionista controlador de empresa operadora de loteria de apostas de quota fixa, individual ou integrante de acordo de controle, não poderá deter participação, direta ou indireta, em Sociedade Anônima do Futebol ou organização esportiva profissional, nem atuar como dirigente de equipe desportiva brasileira.

73. Portanto, em face da preponderância do interesse nacional e regional sobre a matéria, não há espaço para a incidência das normas constitucionais de competência do artigo 30, incisos I ou V.

74. A matéria exige do legislador elevado grau de cuidado normativo, exteriorizado através de uma regulamentação forte e segura, e que combine a elaboração de uma estrutura eficiente de monitoramento com previsão fiscalizatória ostensiva, sob pena de grave omissão estatal acerca dos perigos de uma exploração predatória desse tipo de serviço. Esse nível de controle não é compatível com a capacidade administrativa da grande maioria dos municípios brasileiros, o que evidencia a ausência de interesse local.

75. Dessa forma, resulta clara a preponderância do interesse da União nessa matéria quando confrontado o eventual interesse dos municípios em tratar da exploração de serviço desse jaez.

2.3 Da análise específica dos atos normativos municipais em face dos limites constitucionais

76. No presente feito, verifica-se como objeto de impugnação um conjunto de normas municipais que criam loterias no âmbito dos respectivos municípios e regulamentam a exploração de tais serviços, inclusive sob a modalidade de quota fixa.

77. Nesse contexto, o arguente busca ver afastada a possibilidade de os entes municipais, por meio de legislação própria, criarem loterias locais e explorarem o serviço público lotérico.

78. Os argumentos expostos na presente manifestação merecem prosperar e evidenciam que a edição das leis municipais sob invectiva ofende de forma direta o artigo 22, inciso XX, da Constituição Federal, assim como também atenta contra o preceito fundamental do pacto federativo, previsto no artigo 1º da Carta Magna, pois coloca em risco o seu equilíbrio.

79. Com efeito, **a edição dos atos questionados, por si só, é reveladora da usurpação da competência legislativa do ente Central. Ademais, ela traduz uma prática administrativa que ameaça a fiscalização eficiente dos serviços lotéricos explorados pelo país, podendo colocar em xeque a própria estabilidade do pacto federativo, por fomentar uma atuação anti-cooperativa e predatória por parte dos entes sub-nacionais.**

80. Um exemplo de comportamento anti-cooperativo na exploração de apostas virtuais foi recentemente bloqueado pelo Plenário dessa Suprema Corte no referendo da medida cautelar proferida na ACO nº 3696, que recebeu a seguinte ementa:

Direito administrativo e outras matérias de direito público. Referendo na medida cautelar na ação cível originária. Exploração de Serviços Lotéricos pelos Estados. Flexibilização de Limites Territoriais em Edital. Impossibilidade. Medida liminar referendada. I. Caso em exame 1. Ação cível originária ajuizada pela União contra o Estado do Rio de Janeiro e a Loteria do Estado do Rio de Janeiro (Loterj), questionando a retificação do Edital de Credenciamento nº 01, de 2023, que flexibilizou os mecanismos de fiscalização territorial para a exploração de loterias na modalidade de apostas esportivas de quota fixa. A União requer a suspensão das alterações promovidas no edital e o retorno da obrigatoriedade de sistemas de geolocalização. Foi deferido o pedido de liminar formulado pela União, decisão essa que agora está submetida a referendo pelo Plenário. II. Questão em discussão 2. Há duas questões em discussão. Preliminarmente, deve-se (i) verificar a competência do STF para o julgamento da ação em razão de alegado conflito federativo. Superado o juízo de cognoscibilidade, o cerne da controvérsia consiste em (ii) avaliar se a flexibilização das exigências de geolocalização, levadas a cabo pelos demandados, infringe a competência normativa da União e as normas federais aplicáveis. III. Razões de decidir 3. A competência do STF para julgar a ação cível originária é reconhecida, dado o risco de abalo ao pacto federativo pela extrapolação territorial na exploração dos serviços de loteria pelo Estado do Rio de Janeiro. 4. A retificação do Edital nº 01, de 2023, ao dispensar o uso de sistemas de geolocalização, viola o art. 35-A da Lei nº 13.756, de 2018, com a redação dada pela Lei nº 14.790, de 2023, ao permitir uma “ficção jurídica” de territorialidade que favorece a exploração interestadual desse serviço público pelo Estado do Rio de Janeiro, em detrimento da competência da União e de outros Estados. **5. A flexibilização dos critérios de territorialidade fragiliza a fiscalização e o controle da atividade lotérica, com potenciais prejuízos, entre outros, ao pacto federativo.** 6. **A regra do § 8º do art. 35-A da Lei nº 13.756, de 2018, que preserva concessões iniciadas antes da MP nº 1.182, de 2023, não se aplica à retificação do Edital nº 01, de 2023, publicada posteriormente.** IV. Dispositivo e tese 7. Medida liminar referendada. Dispositivos relevantes citados: CRFB, art. 102, inc. I, al. “f”; CTN, art. 127; Lei nº 13.756, de 2018, art. 35-A; Lei nº 14.790, de 2023. Jurisprudência relevante citada: STF, ADPF nº 492/RJ e nº 493/DF e ADI nº 4.986/MT. (ACO nº 3696 MC-Ref, Relator: Ministro ANDRÉ MENDONÇA; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 24/02/2025; Publicação em 13/03/2025; grifou-se)

81. Ainda que se admitisse a competência municipal para a exploração dos serviços públicos lotéricos, seria imperioso consignar que o vício de inconstitucionalidade ainda assim persistiria, porquanto decorreria do extravasamento dos limites estabelecidos pela Carta.

82. Isso porque as normas atacadas não se limitam a explorar tais serviços, porquanto criam e instituem loterias e sistemas de sorteio/apostas próprios por meio da edição de leis e decretos autônomos municipais, dos quais é possível extrair conceitos e diretrizes gerais que estão inseridos na esfera de competência legislativa exclusiva da União e que se encontram dispostos na legislação federal que trata, especificamente, da matéria em âmbito nacional.

83. Tal constatação é reveladora de ofensa à competência privativa da União para legislar sobre o tema, consoante disposto no artigo 22, inciso XX, da Constituição Federal.

84. É imperioso rememorar que, embora os Estados-membros possam exercer a competência material de exploração de serviços lotéricos, não lhes é dado adentrar em diretrizes gerais, tampouco inovar na disciplina do tema, que é de competência legislativa privativa da União.

85. Ademais, verifica-se que parcela das normas questionadas estabelece o sistema de exploração da modalidade lotérica de aposta de quota fixa e permite a cessão da exploração dessa atividade a pessoas jurídicas não autorizadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA).

86. A título exemplificativo, o requerente cita que, no Município de Bodó/RN, foram credenciadas 38 (trinta e oito) empresas para a exploração de serviços lotéricos virtuais, por intermédio da respectiva loteria municipal, inclusive na modalidade de aposta por quota fixa e pondera que nenhuma das empresas habilitadas figura dentre as autorizadas pela SPA para operar em território nacional.

87. Essa circunstância ilustra como **a vigência dos atos normativos atacados pode provocar um drástico esvaziamento no sistema de fiscalização instituído pelo direito federal.**

88. Sobre o tema, consigne-se que as Leis federais nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023 - já citadas no decorrer desta manifestação - tratam, especificamente, da matéria e estabelecem normas direcionadas aos agentes operadores autorizados pelo Ministério da Fazenda. Referidos atos normativos fixam o marco regulatório para atuação dos demais entes federados, no que tange à exploração de apostas de quota fixa.

89. Registre-se que, por lei federal, foram conferidas ao Ministério da Fazenda as funções regulatória, fiscalizatória e sancionadora das apostas de quota fixa, inclusive em relação às empresas com autorização federal para explorar tais apostas, remanescendo aos Estados a função fiscalizatória e sancionadora em relação aos agentes operadores com autorização estadual.

90. No âmbito da Administração Pública federal, compete à Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) do Ministério da Fazenda autorizar, permitir, conceder, além de regular, normatizar, monitorar, supervisionar, fiscalizar e sancionar, na forma da lei, as apostas de quota fixa, conforme se observa do artigo 55 do Anexo I do Decreto nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024:

Art. 55. À Secretaria de Prêmios e Apostas compete:

I - autorizar, permitir, conceder, regular, normatizar, monitorar, supervisionar, fiscalizar e sancionar, na forma da Lei:

- a) a distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda;
- b) a distribuição gratuita de prêmios realizada por organizações da sociedade civil;
- c) a captação antecipada de poupança popular;
- d) **as apostas de quota fixa;**
- e) os sweepstakes e as loterias realizadas por entidades promotoras de corridas de cavalos;
- e
- f) as loterias, em todas as suas modalidades;

II - formular, propor, executar e supervisionar, no âmbito do Governo federal, a política de apostas e promoções comerciais, provendo a edição e manutenção de normas, manuais e instruções técnicas;

III - prover os sistemas e demais soluções de tecnologia da informação necessários ao desenvolvimento de suas atividades;

IV - instaurar o processo administrativo e aplicar sanções administrativas por infração à lei e aos regulamentos aplicáveis aos segmentos de que trata o inciso I;

V - regular, fiscalizar e aplicar sanções administrativas, na forma da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, em relação aos deveres previstos nos seus art. 10 e art. 11;

VI - celebrar termo de compromisso, na forma da lei, em qualquer fase do processo administrativo destinado a apurar irregularidades nos segmentos de que trata o inciso I, até a tomada da decisão de primeira instância;

VII - disciplinar as penalidades e o processo administrativo sancionador para a apuração de infrações administrativas, de que trata o inciso IV; e

VIII - dispor sobre regras para preservar o jogo responsável, com a possibilidade de limitar a quantidade, a frequência e os valores de apostas por evento ou por apostador.

91. Como visto, não há amparo constitucional e legal a fundamentar a exploração das apostas lotéricas e de quota fixa por municípios, tampouco o credenciamento de empresas exploradoras do serviço que estejam desvinculadas da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, porquanto compete à União, por meio da aludida Secretaria, a fiscalização da exploração dessas apostas de quota fixa em todo território nacional.

92. Conforme exposto, nos precedentes das ADPFs 492 e 493, essa Suprema Corte se limitou a permitir que a União e os Estados explorem a atividade lotérica, remanescendo aos municípios apenas o recebimento dos valores arrecadados pelos demais entes federados.

93. Portanto, de tudo o que se vem de expor, é possível concluir que as normas municipais impugnadas atentam contra o equilíbrio entre as unidades da federação na repartição das concessões do serviço de loterias e extrapolam estritos limites das delegações constitucionais e legais atinentes à espécie.

94. Nesses termos, tem-se que os diplomas normativos atacados estão em contraste com o texto constitucional, afrontando os preceitos constitucionais invocados como parâmetro de controle pelo autor.

3. CONCLUSÃO

95. Diante do exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido veiculado pelo arguente.

96. São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer no momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 29 de maio de 2025.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

Advogado-Geral da União

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso

LETÍCIA DE CAMPOS ASPESI SANTOS

Advogada da União



Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2349072513 e chave de acesso 4a42fea6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 29-05-2025 19:02. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do

documento está disponível com o código 2349072513 e chave de acesso 4a42fea6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-05-2025 18:57. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.