



PODER JUDICIÁRIO
2ª Vara Federal PB

TUTELA ANTECIPADA ANTECEDENTE (12135) Nº 0035005-37.2026.4.05.8200

REQUERENTE: VIA CAPITALIZACAO S/A

ADVOGADO do(a) REQUERENTE: MANUELA MOTTIN BORGES - RS72424 ADVOGADO do(a)

REQUERENTE: LEONARDO BICA DE FREITAS REZENDE - RS47165

REQUERIDO: UNIÃO FEDERAL, LOTERIA DO ESTADO DA PARAIBA

DECISÃO

Via Capitalização S/A, sociedade de capitalização supervisionada pela SUSEP, ajuizou pedido de **tutela de urgência antecipada em caráter antecedente** (art. 303 do CPC) contra a **União** e a **LOTEP**.

Em síntese, alega que: (i) a LOTEP comercializa produtos lotéricos em todo o território nacional, por meio digital, sem geolocalização eficaz, extrapolando os limites do Estado da Paraíba; (ii) o Estado da Paraíba, pela Lei nº 14.195/2025, tentou legalizar essa prática ao acrescentar o § 6º ao art. 1º da Lei estadual nº 12.703/2023, criando ficção de territorialidade; (iii) a União é omissa, pois, embora tenha ajuizado a ACO 3.696/RJ contra a LOTERJ, nada fez contra a LOTEPE, apesar de provocada pela autora junto à AGU, à SPA e à SUSEP; (iv) essa atuação atraiu os distribuidores da autora, derrubou seu faturamento na modalidade "Filantropia Premiável" e reduziu os repasses a entidades beneficentes.

Pede, em tutela de urgência, que a LOTEPE se abstenha de comercializar produtos lotéricos fora do território paraibano, inclusive por meio virtual, sob multa diária, e que a União adote providências para exigir geolocalização nas apostas virtuais. Pede, ainda, que a decisão proferida na ACO 3.696 seja aplicada aos demais entes federativos que exploram loterias.

Atribuiu à causa o valor de R\$ 10.000,00.

Instruiu a inicial com procuração e atos societários, relatório próprio com telas de páginas de sorteio, checkout e recibo de compra vinculadas a perfis de influenciadores digitais e tela de localização de compra por endereço de IP, extratos do Painel de Inteligência do Mercado de Seguros e do Sistema de Estatísticas da SUSEP, telas de agenda e de correio eletrônico relativas a reuniões com a AGU e a SPA em março de 2026, cópia da decisão cautelar da ACO 3.696/RJ e planilhas de arrecadação.

É o breve relatório. **Decido.**

A tutela de urgência exige, cumulativamente, probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (art. 300 do CPC), e não pode ser concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos (art. 300, § 3º).

Como ambas as requeridas são pessoas jurídicas de direito público, incide também o art. 1º da Lei nº 8.437/92, aplicável à tutela antecipada por força do art. 1º da Lei nº 9.494/97. Registro que o § 3º daquele dispositivo -- que veda liminar capaz de esgotar, no todo ou em parte, o objeto da ação -- não comporta leitura literal, sob pena de inviabilizar toda tutela satisfativa contra a Fazenda Pública. A orientação do STJ é no sentido de que a vedação se resolve no exame da irreversibilidade do provimento. É nesse sentido que a norma é aqui aplicada, em reforço ao art. 300, § 3º, do CPC.

Passo à análise dos requisitos.

O art. 35-A da Lei nº 13.756/2018, incluído pela Lei nº 14.790/2023, autoriza Estados e Distrito Federal a explorar loterias *"no âmbito de seus territórios"*. O § 4º restringe a comercialização *"às pessoas fisicamente localizadas nos limites de suas circunscrições ou àquelas domiciliadas na sua territorialidade"*.

O STF, nas ADPFs 492 e 493 e na ADI 4.986, reconheceu a competência material dos Estados para explorar loterias, preservando a competência legislativa privativa da União (art. 22, XX, da CF; Súmula Vinculante 2). Na ADI 7.640, julgada em setembro de 2025, declarou inconstitucionais o § 2º do art. 35-A e a expressão "publicidade" do § 4º, mantendo expressamente a limitação territorial da comercialização. Publicidade de loteria estadual pode ter alcance nacional; **comercialização, não.**

Na cautelar da ACO 3.696/RJ (Rel. Min. André Mendonça, 02/01/2025, referendada pelo Plenário), a Corte assentou que a dispensa de verificação efetiva de localização, substituída por mera declaração do apostador, cria "ficção jurídica" de territorialidade que favorece a exploração interestadual em detrimento da competência da União e dos demais Estados.

O art. 1º, § 6º, da Lei estadual nº 12.703/2023, na redação dada pela Lei nº 14.195/2025, dispõe que a comercialização de bilhetes em meio virtual "[s]erá considerada efetuada no território do Estado da Paraíba quando praticada pela LOTEPA ou por delegatários, nos termos desta Lei, **ainda que o apostador se encontre ou realize a aposta em outra unidade da Federação**".

A norma estadual não regulamenta a exploração local: ela redefine o próprio conceito de territorialidade fixado por lei federal, deslocando o critério da posição do apostador para a identidade do vendedor. Com isso, esvazia integralmente o art. 35-A, § 4º, e dispõe, em substância, sobre sistema de sorteios -- matéria de competência privativa da União (art. 22, XX, da CF), como assentado na Súmula Vinculante 2.

No caso específico da flexibilização dos limites territoriais e da dispensa de mecanismos eficazes de controle geográfico, o Supremo Tribunal Federal, repise-se, enfrentou a questão em sede de ação cível originária, rechaçando a possibilidade de os Estados criarem artifícios para expandir sua atuação para além de suas fronteiras.

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/DFe ADI nº 4.986/MT. (ACO 3696 MC-Ref, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Tribunal Pleno, julgado em 24-02-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n/DIVULG 12-03-2025 PUBLIC 13-03-2025)

A *ratio decidendi* firmada pelo Plenário da Suprema Corte é absolutamente aplicável à espécie. A criação de uma "ficção jurídica" de territorialidade, seja por meio de retificação de edital de credenciamento (como ocorreu no Rio de Janeiro) ou por meio de lei estadual (como ocorreu na Paraíba), vulnera o art. 35-A da Lei nº 13.756/2018 e fragiliza a fiscalização da atividade lotérica, gerando prejuízos à competência da União e aos demais entes federativos que respeitam as balizas legais.

Como bem assinalado pelo Ministro Relator, "a Lei nº 13.756, de 2018, expressamente veda que os Estados e ao Distrito Federal explorem ou comercializem loterias fora de seus limites territoriais. A esse respeito, o § 5º do art. 35-A dispõe que *'[s]ão 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'*. Em complemento, o § 6º do mesmo artigo considera *"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"*. **Portanto, é de competência privativa da União toda e qualquer exploração desse serviço público que extrapole os limites territoriais de um Estado (e do Distrito Federal).**

A controvérsia deduzida nesta demanda é precisamente o vício reprovado na ACO 3.696, agora em veste legislativa.

Reconheço, portanto, em juízo sumário de cognição, possível incompatibilidade do art. 1º, § 6º, da Lei estadual nº 12.703/2023, na redação conferida pela Lei estadual nº 14.195/2025, com o art. 22, XX, da Constituição e com o art. 35-A da Lei nº 13.756/2018.

Ademais, os documentos de id. 173761327 - pág. 24 registram endereço de IP localizado em Porto Alegre/RS, com data e hora identificadas, associado a compra de produto divulgado sob a marca LOTEPI. O documento traz, ainda, sequências de página de sorteio, checkout e recibo de compra.

O indício é suficiente para, em cognição sumária, tornar verossímil a alegação de que o controle territorial não vem sendo verificado no momento da comercialização. Não afirmo, e não seria possível afirmar agora, a extensão da prática nem a existência de política institucional nesse sentido, matéria a ser apurada na instrução.

Reputo presente, pois, o requisito da probabilidade do direito (*fumus boni iuris*).

Superada a premissa da inconstitucionalidade material da ficção jurídica estadual, impõe-se definir qual o critério jurídico aplicável à restrição territorial da comercialização virtual de loterias pela ré, a fim de calibrar a extensão e os limites da obrigação de fazer e de não fazer a ser imposta nesta sede de tutela antecipada.

A autora requer, em sua petição inicial, a imposição de "*mecanismos compulsórios de geolocalização por IP/dispositivo*" para bloquear o acesso de qualquer usuário localizado fora do Estado da Paraíba. Esse pedido, contudo, parte de uma premissa equivocada quanto ao conteúdo normativo da legislação federal de regência. Como já destacado, o art. 35-A, § 4º, da Lei nº 13.756/2018 adota um critério expressamente **disjuntivo**: a comercialização deve ser restrita às pessoas "*fisicamente localizadas nos limites de suas circunscrições ou àquelas domiciliadas na sua territorialidade*".

A conjunção alternativa "ou" revela que o legislador federal optou por proteger tanto o critério da presença física momentânea (geolocalização) quanto o critério do domicílio civil do apostador. Impor judicialmente a geolocalização compulsória e exclusiva por IP significaria criar uma restrição não prevista em lei, bloqueando, por exemplo, o cidadão que possui domicílio civil no Estado da Paraíba, mas que se encontra temporariamente em viagem ou a trabalho em outra unidade da federação.

Se a lei quisesse exigir exclusivamente presença física, bastaria dizer: "*pessoas fisicamente localizadas*". Mas ela acrescentou, de forma autônoma, "*aquelas domiciliadas na sua territorialidade*". Em hermenêutica, presume-se que o legislador não emprega palavras inúteis (princípio da interpretação útil).

A decisão judicial não pode inovar na ordem jurídica para impor ao particular ou à autarquia estadual uma obrigação mais restritiva do que aquela estabelecida pelo legislador federal, sob pena de violação ao princípio da legalidade e de ativismo judicial indevido.

Dessa forma, a interpretação conforme a Constituição e a legislação federal exige que a restrição territorial seja compreendida de forma alternativa. A LOTEP deve abster-se de comercializar seus produtos lotéricos, por qualquer meio, para pessoas que não se enquadrem em pelo menos uma das duas condições legais: estar fisicamente localizado no território paraibano no momento da aposta **ou** possuir domicílio civil comprovado no Estado da Paraíba.

No que tange à exequibilidade técnica da medida, é notório que o bloqueio baseado exclusivamente em endereço de IP é passível de contorno mediante o uso de redes privadas virtuais (VPN) ou servidores proxy, o que tornaria a obrigação de resultado absoluto materialmente inatingível e transformaria a eventual multa diária em sanção por descumprimento de dever impossível. O ordenamento jurídico não exige o impossível, e a tutela jurisdicional deve ser estruturada de modo a garantir a efetividade prática sem impor encargos tecnológicos infalíveis que não existem no estado atual da técnica.

Portanto, a obrigação a ser imposta à ré deve ser qualificada como de meio, e não de resultado absoluto. A LOTEPI deverá implementar mecanismos razoáveis e adequados de verificação, que podem incluir a geolocalização por IP para aferição da presença física, combinada com a exigência de cadastro prévio e apresentação de comprovante de residência para a validação do critério de domicílio. Rejeita-se, assim, o pedido da autora para imposição de geolocalização compulsória e exclusiva por IP, adequando-se a tutela à estrita moldura do art. 35-A, § 4º, da Lei nº 13.756/2018, de modo a assegurar a eficácia da norma federal sem extrapolar os limites da legalidade estrita.

Da imposição à União de fiscalizar delegatários estaduais

Em sede de juízo sumário de cognição, próprio das tutelas de urgência, indefiro o pedido dirigido à União. Além de genérico (art. 324 do CPC), na parte em que busca compelir a AGU a ajuizar ação originária contra outro ente federativo, esbarra em ato de valoração institucional privativo da União (art. 102, I, "f", da CF).

Acresço que não se identifica, por ora, atribuição legal da Secretaria de Prêmios e Apostas para exercer poder de polícia direto sobre operadores autorizados por autarquia estadual: a exploração estadual segue regulamentação própria do ente (art. 35-A, § 1º). Determino, porém, que a União informe o estágio do expediente em curso na AGU.

Da inadmissibilidade de extensão da tutela a entes federativos não integrantes da lide

A autora requer, em caráter adicional, a extensão da ordem de abstenção e de imposição de geolocalização compulsória a todos os demais entes federativos que operam loterias no território nacional, a fim de garantir a isonomia concorrencial e a legalidade do setor. Tal pretensão, formulada de maneira genérica e em face de sujeitos indeterminados, não pode ser acolhida nesta sede de tutela antecipada antecedente, por esbarrar em intransponíveis obstáculos processuais e materiais.

Sob a ótica estritamente processual, a tutela provisória não pode atingir terceiros que não integram a relação jurídico-processual. Além disso, a medida revela-se desnecessária e desproporcional. O relatório técnico acostado aos autos pela própria autora demonstra que outras loterias estaduais, notadamente a LOTERJ (após a intervenção do Supremo Tribunal Federal na ACO 3.696) e a LOTECE (Loteria do Ceará), já operam em conformidade com os limites territoriais, adotando as devidas restrições de acesso e mecanismos de barreira geográfica. Estender a tutela a entes que já cumprem a legislação federal seria redundante, desprovido de utilidade prática e geraria tumulto processual injustificado.

Ademais, caso existam outros entes federativos extrapolando os limites de sua circunscrição e criando "ficções jurídicas" de territorialidade, a via processual adequada não é a extensão subjetiva de uma tutela concedida em ação proposta por

particular na Justiça Federal de primeiro grau. Cabe à União Federal, no exercício de sua competência institucional e na defesa do pacto federativo, ajuizar as Ações Cíveis Originárias cabíveis perante o Supremo Tribunal Federal, tal como o fez com êxito em relação ao Estado do Rio de Janeiro. O juízo federal de primeira instância não detém competência para, de ofício ou a requerimento de particular, expedir ordens genéricas e nacionais a todos os entes da Federação em matéria de organização e fiscalização de seus serviços públicos.

Por essas razões, indefere-se o pedido de extensão da tutela, limitando-se os efeitos da presente decisão, neste momento processual, exclusivamente à ré LOTERIA DO ESTADO DA PARAÍBA (LOTEP), que é a parte contra a qual se dirige a pretensão resistida e em face de quem se demonstrou, até o momento, a probabilidade do direito e o perigo de dano, nos estritos limites da lide proposta.

No que tange ao perigo de dano (*periculum in mora*), a autora acostou aos autos dados estatísticos extraídos do sistema da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) que evidenciam uma retração acentuada na arrecadação do segmento de Filantropia Premiável. Os gráficos demonstram que a receita mensal da modalidade, que atingiu o patamar de R\$ 95,3 milhões em julho de 2025, sofreu queda abrupta para aproximadamente R\$ 32,7 milhões em junho de 2026 (ID 173761335). A própria autora registrou uma diminuição de 83% em suas receitas específicas, acompanhada de perdas significativas por outras sociedades empresárias do setor, como Capemisa e Kovr (ID 173761335).

O perigo de dano, contudo, ultrapassa o prejuízo patrimonial privado da autora, projetando-se sobre o efeito multiplicador da conduta da ré. A tolerância judicial à manutenção de uma "ficção jurídica" de territorialidade, chancelada por lei estadual recente, incentiva outros entes federativos a violar a norma geral federal e adotar idêntico artifício para expandir suas loterias para além de suas fronteiras, gerando um dano sistêmico ao pacto federativo e à isonomia concorrencial em mercado regulado.

Há, ainda, um impacto social direto e transindividual que evidencia o perigo de dano reverso. A modalidade "Filantropia Premiável" destina os valores de resgate dos títulos a entidades beneficentes, como hospitais de câncer, APAEs e creches, que dependem desses recursos para manter suas atividades essenciais. O esvaziamento do mercado regulado de capitalização em favor da loteria estadual extraterritorial provoca o desvio e a supressão de recursos vitais para a assistência social, configurando um dano irreversível a populações vulneráveis. Na ponderação da reversibilidade bilateral, ressalte-se que a LOTEP continuará operando normalmente em âmbito estadual, dentro de seus legítimos limites territoriais, de modo que o interesse público na higidez do sistema lotérico nacional e na proteção dos recursos filantrópicos prepondera sobre a receita extraterritorial ilícita auferida pela autarquia.

DISPOSITIVO:

Ante o exposto, com fundamento no art. 300 e seguintes do Código de Processo Civil:

a) **DEFIRO PARCIALMENTE** a tutela de urgência para **DETERMINAR** à **LOTERIA DO ESTADO DA PARAÍBA (LOTEP)** que se abstenha de comercializar produtos lotéricos, por meio físico e presencial, **fora** do território do Estado da Paraíba, no prazo de **5 (cinco) dias** contados da sua intimação pessoal;

b) **DETERMINO** que, no tocante ao meio virtual, a comercialização por canais digitais observe estritamente o critério disjuntivo previsto no art. 35-A, § 4º, da Lei nº 13.756/2018, restringindo-se às pessoas **fisicamente localizadas nos limites do Estado da Paraíba** ou àquelas que **comprovem domicílio civil no território paraibano**, devendo a ré adotar, no prazo de **15 (quinze) dias** contados da sua intimação pessoal, mecanismos razoáveis e adequados de verificação, que poderão incluir, *a seu critério técnico*: (i) geolocalização por IP ou dispositivo móvel para aferição da presença física do apostador no momento da transação; e/ou (ii) cadastro prévio com apresentação de comprovante de residência válido para validação do critério de domicílio civil, sendo facultada a utilização combinada ou alternada desses instrumentos conforme a arquitetura tecnológica da plataforma, desde que assegurada a efetividade da barreira geográfica exigida pela norma federal. **As medidas adotadas pela autarquia deverão ser documentalmente comprovadas nestes autos, após o término do prazo concedido;**

c) **FIXO** multa diária (*astreintes*) no valor de **R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)** por cada descumprimento comprovado da presente ordem judicial, limitada ao teto máximo de **R\$ 100.000,00 (cem mil reais)** ou ao período de 30 dias de incidência, o que ocorrer primeiro;

d) **INDEFIRO** os pedidos de tutela antecipada voltados à imposição de obrigação de fazer à **UNIÃO FEDERAL** para fiscalizar delegatários de loteria estadual, bem como o pleito de extensão subjetiva da ordem de abstenção a todos os demais entes federativos que operam loterias no território nacional;

e) **INTIME-SE a autora para aditar a petição inicial no prazo de 15 (quinze) dias**, nos termos do art. 303, § 1º, I, do CPC, sob pena de extinção sem resolução do mérito (§ 2º);

f) **INTIME-SE a autora para comprovar o recolhimento das custas de ingresso, no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de cancelamento da distribuição (art. 290, CPC).**

Após cumprida a diligência do item "e", CITEM-SE as requeridas (arts. 183, 242 e 246 do CPC), dispensada a audiência do art. 334, ante a indisponibilidade do direito e a improbabilidade de autocomposição (art. 334, § 4º, II).

INTIME-SE a UNIÃO, por seu órgão de representação judicial, para que, no prazo de contestação, informe:

i. o estágio do expediente administrativo em curso na Advocacia-Geral da União referido no evento de id. 173761860 (art. 370 do CPC);

ii. manifestar-se sobre seu interesse jurídico na demanda;

iii. manifestar-se sobre (in)existência de eventual conflito federativo.

Publique-se. Intime-se.

Oficie-se à Superintendência da LOTEF, com cópia desta decisão, para cumprimento imediato, sem prejuízo da intimação regular.

Cumpra-se com urgência, servindo a presente decisão como ofício/mandado.

João Pessoa, na data de validação no sistema.

LEONARDO HENRIQUE DE FIGUEIREDO TAVARES

Assinado eletronicamente por: **LEONARDO HENRIQUE DE FIGUEIREDO TAVARES**

28/07/2026 20:26:22

Juiz Federal Substituto

<https://pje1g.trf5.jus.br/pjeconsulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **175282996**

*Respondendo temporariamente pelo acervo do Juiz Federal Titular da 2ª Vara Federal,
conforme Ato 412/2026 da Corregedoria-Regional da 5ª Região.*



26072820262244500000195418854

IMPRIMIR

GERAR PDF