



Número: **1015703-46.2024.4.01.0000**

Classe: **AGRAVO DE INSTRUMENTO**

Órgão julgador colegiado: **11ª Turma**

Órgão julgador: **Gab. 34 - DESEMBARGADOR FEDERAL PABLO ZUNIGA**

Última distribuição : **10/05/2024**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Processo referência: **1024381-35.2024.4.01.3400**

Assuntos: **Loterias/Sorteio**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado		
LOTERIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (AGRAVANTE)		HAZENCLEVER LOPES CACADO (ADVOGADO)		
AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES - ANATEL (AGRAVADO)				
Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
421180153	08/07/2024 21:05	<a href="#">Agravamento interno</a>	Agravamento interno	Externo



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-REGIONAL DA UNIÃO – 1ª REGIÃO**

**EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL RELATOR DA 11ª  
TURMA DO EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL – 1ª  
REGIÃO**

**Processo nº: 1015703-46.2024.4.01.0000**

**Classe: Agravo Interno**

**Relator: Desembargador Federal PABLO ZUNIGA**

**Agravante: União**

**Agravada: Loteria do Estado do Rio de Janeiro – LOTERJ**

A **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, por seu advogado infra-assinado, na conformidade da Lei Complementar nº 73/93, em face de ter tomado conhecimento espontaneamente da v. decisão monocrática (ID 420232430), que deferiu parcialmente a antecipação dos efeitos da tutela recursal, vem, perante V. Exa., nos autos do processo suprarreferenciado, nos termos do art. 1021 do NCPC, interpor **AGRAVO INTERNO**, com base nos fundamentos fáticos e de direito expostos nas anexas razões recursais.

2 Em face da arguição contida nas razões que acompanham este recurso, a Agravante **confia no juízo de retratação de Vossa Excelência**, no sentido de revogar a tutela recursal antecipada parcialmente deferida nos autos deste agravo de instrumento, com fundamento no art. 1021 do CPC. Na hipótese, contudo, de ser mantida a v. decisão recorrida, requer a Vossa Excelência o recebimento do presente agravo interno e seu regular processamento, a fim de que possa ser julgado.

3 Diante do exposto, requer o processamento do presente recurso.

Pede deferimento.

Belo Horizonte, 08 de julho de 2024.

**TÚLIO PÔRTO SILVEIRA**  
**Advogado da União**



## RAZÕES DE AGRAVO INTERNO

**Agravo Interno**

**Agravante: União**

**Agravada: Loteria do Estado do Rio de Janeiro – LOTERJ**

### EGRÉGIA TURMA,

Pretende a Agravante o provimento do presente agravo interno, com o fim de que seja revogada a tutela recursal antecipada parcialmente deferida para autorizar a **ANATEL** a promover a verificação da legitimidade operacional das empresas arroladas na petição inicial, frente à **LOTERJ**, e, em caso negativo, tomar as providências cabíveis, nos limites do Estado do Rio de Janeiro, para determinar a suspensão das atividades de loteria de apostas de quota fixa, que estejam em desacordo com a legislação aplicada à espécie.

### HISTÓRICO DA DEMANDA

2 Trata-se, na origem, de pedido de tutela antecipada em caráter antecedente, ajuizada pela **LOTERIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – LOTERJ**, com a finalidade de obter provimento judicial que determine à **AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL** que promova a intimação dos provedores de conexão, a fim de que estes bloqueiem os *sites* arrolados na petição inicial.

3 O Juízo *a quo*, ao analisar o pedido, **INDEFERIU** a tutela antecipada, entendeu inexistir a probabilidade do direito invocado, com base nos seguintes fundamentos:

- sustentou que o art. 35-A da Lei de nº 13756/18, arguido pela Autora para defender a legalidade do Decreto Estadual nº 48806/23, somente permite que os Estados regulem a exploração de modalidades lotéricas que sejam exploradas por eles próprios, seja diretamente, seja por meio de concessão, permissão ou autorização; assim, se um Estado explorar uma modalidade lotérica, ou autorizar que uma pessoa jurídica o faça, poderá regular como será esta exploração; entretanto, esse dispositivo não permite que os Estados possam regulamentar, ainda que no âmbito dos seus territórios, a exploração de



modalidades lotéricas por agentes que não tenham obtido dele outorga de concessão, permissão ou autorização;

- asseverou que, especificamente no que tange às apostas de quota fixa, os Estados não detêm competência para editar regras que digam respeito ao credenciamento dos agentes que poderão operar no mercado; a Lei nº 14790/23 determina que esta modalidade lotérica será explorada em ambiente concorrencial, mediante prévia autorização do Ministério da Fazenda, a teor do que dispõe o art. 4º da Lei nº 14790/23; de acordo com o referido diploma legislativo, a outorga dar-se-á por autorização e não estará sujeita à quantidade mínima ou máxima de agentes operadores; logo, cabe à **UNIÃO** – e não aos Estados – autorizar os agentes a operarem no mercado, assim como estabelecer os limites dessa exploração;

- argumentou que a aplicação da Lei nº 14790/23 depende de regulamentação federal, conforme disposto no art. 6º, e, após regulamentada a lei, é necessário conceder um prazo mínimo de noventa dias para a adaptação dos agentes que já exploram o mercado;

- concluiu a **LOTÉRJ** não possui autoridade para exigir que os provedores de aplicações de *internet* e as empresas provedoras realizem o bloqueio de *sites* eletrônicos ou aplicativos; o art. 17 da Lei nº 14790/23 estabelece que tal medida só pode ser implementada mediante solicitação do Ministério da Fazenda; o art. 19 da Lei nº 12965/14, por seu turno, exige uma ordem judicial específica para esse tipo de ação; portanto, ao recusar transmitir a ordem de bloqueio aos provedores de conteúdo, a Ré agiu em conformidade com a legislação vigente; se a Ré **ANATEL** tivesse procedido de forma contrária, atendendo ao pedido da Autora, isso sim constituiria uma violação legal.

4 Irresignada, a **LOTÉRJ** interpôs agravo de instrumento, tendo esse eminente Relator proferido a v. decisão monocrática (ID 420232430), que deferiu parcialmente a antecipação dos efeitos da tutela para autorizar a **ANATEL** a promover a verificação da legitimidade operacional das empresas arroladas na petição inicial, frente à **LOTÉRJ**, e, em caso negativo, tomar as providências cabíveis, nos limites do Estado do Rio de Janeiro, para determinar a suspensão das atividades de loteria de apostas de quota fixa, que estejam em desacordo com a legislação aplicada à espécie.

5 Nesse contexto, a pretensão da **UNIÃO**, ora Agravante, deve prosperar, com o fim de que seja revogada a tutela recursal antecipada parcialmente deferida e, no julgamento do mérito, provido este agravo interno.



**PRELIMINAR DE INTERESSE PROCESSUAL DA UNIÃO EM INGRESSAR  
NO FEITO – NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO NO PROCESSO –  
COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA A REGULAÇÃO DO  
MERCADO DE APOSTAS DE QUOTA FIXA**

6 A **UNIÃO** sustenta possuir inequívoco interesse processual para ingressar no feito, sendo indispensável a sua intervenção no processo, com o objetivo de defender a sua competência privativa para a regulação do mercado de apostas de quota fixa.

**DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO**

7 Nos termos do art. 22, inciso XX, da Constituição Federal, compete privativamente à **UNIÃO** legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios.

8 O Excelso STF já se manifestou sobre a abrangência da expressão “sistema de sorteios”, alcançando 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.” (STF, ADI nº 3.895, Relator Ministro MENEZES DIREITO, julgamento em 04/06/2008, DJe nº 162, de 29/08/2008.)

9 Nesse ponto, aparentemente a **LOTERIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – LOTERJ** confunde a competência legislativa da **UNIÃO** sobre o tema com a **competência material do Estado do Rio de Janeiro de exploração de serviço a ele correlato**.

10 O entendimento esposado pelo Ministro **CARLOS VELLOSO**, em seu voto no julgamento da ADI nº 2847, distingue, com clareza objetiva, o monopólio da **UNIÃO** na regulamentação das loterias:

“Admito que, no caso da loteria, se trate de serviço público, e que o exercício da atividade não constitua monopólio, **mas a regulamentação desse exercício, é, sem dúvida, monopólio da União**. Isto é, desde que as atividades de sorteio e consórcio sejam regulamentadas, as entidades federativas podem exercê-las sob o governo da norma proveniente da União.” (STF, ADI nº 2847, Tribunal Pleno, Relator Ministro **CARLOS VELLOSO**, julgado em 05/08/2004, DJ de 26/11/2004, p. 00026, ementário vol. 02174-01, p. 00112, RTJ vol. 00192-02, p. 00575. Negritou-se.)

11 No mesmo sentido, o entendimento da Ministra **CÁRMEN LÚCIA**, no julgamento da RCL nº 13.411-AgR, DJe de 28/04/2014, em que se alegava violação ao conteúdo da súmula vinculante



nº 2, por decisão judicial proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, a respeito da exploração de bingos, oportunidade em que destacou a eminente Relatora:

“Ao contrário do que pretendido, o Supremo Tribunal Federal não permitiu nem liberou a exploração da atividade de bingos. **Este Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, até mesmo bingos e loterias.** Portanto, não prospera a pretensão da Agravante, que, a pretexto de alegar contrariedade à Súmula Vinculante nº 2, do Supremo Tribunal Federal, pretende a liberação da exploração de atividade de bingos por meio desta reclamação.” (Negritou-se.)

12 De ver-se, portanto, que **o comando constitucional do art. 22, inciso XX, afasta a competência legislativa dos Estados Federados e Distrito Federal, mas não a competência material para a exploração de tal serviço público**, corroborando o disposto no §1º do art. 35-A da Lei nº 13756/18, que preconiza que a exploração de loterias pelos Estados e Distrito Federal deve ocorrer "mediante concessão, permissão ou autorização, ou diretamente, conforme regulamentação própria, observada a legislação federal.”

13 Nessa ótica, defende-se que as legislações estaduais, sejam leis ou decretos, devem dispor sobre a viabilização da exploração de loterias enquanto serviço público; contudo, eximindo-se de legislar e regulamentar o tema, cuja competência é privativa da **UNIÃO**.

14 Ressalte-se que, em convergência com o comando constitucional, o art. 55 do Decreto nº 11907, de 30 de janeiro de 2024, dispõe sobre a competência da Secretaria de Prêmios e Apostas:

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

**I - autorizar, permitir e 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.”

15 Por esse motivo, a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) do Ministério da Fazenda estabeleceu uma agenda regulatória para o tema, conforme Portaria SPA/MF nº 561, de 08 de abril de 2024, com o *roadmap* dividido em 3 fases compostas pelas normas a serem editadas.

16 A SPA já cumpriu a fase 1 da agenda regulatória, publicando os seguintes normativos:

a) Portaria SPA nº 300, de 26 de fevereiro de 2024, que estabelece requisitos e procedimentos relativos ao reconhecimento da capacidade operacional de entidades certificadoras dos sistemas de apostas, utilizados por operadores de loteria de apostas de quota fixa, e estúdios de jogo ao vivo e jogos *on-line*, que poderão ser disponibilizados aos apostadores;

b) Portaria SPA nº 615, de 16 de abril de 2024, que estabelece regras gerais a serem observadas nas transações de pagamento, realizadas por agentes autorizados a operar a modalidade lotérica de apostas de quota fixa, em território nacional;

c) Portaria SPA nº 722, de 02 de maio de 2024, que estabelece requisitos técnicos e de segurança dos sistemas de apostas, utilizados pelos agentes operadores para exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa; e

d) Portaria SPA nº 827, de 21 de maio de 2024, que estabelece regras, condições e abertura do procedimento para requerimento da autorização para exploração das apostas de quota fixa em todo o território nacional.

17 Para os fins do disposto no parágrafo único do art. 9º da Lei nº 14790/23, a Portaria SPA nº 827/2024 assinalou o prazo de adequação das pessoas jurídicas, que estão em atividade no Brasil, quando



da publicação da Lei nº 14790/23, às disposições legais e regulamentares vigentes sobre a loteria de apostas de quota fixa, que se iniciou na data de publicação desta Portaria (22/05/2024) e encerrar-se-á em 31 de dezembro de 2024.

18 Dessa forma, a partir de 1º de janeiro de 2025, as empresas sem autorização da SPA/MF ficarão sujeitas às penalidades pertinentes. Logo, a pretensão recursal da **LOTERJ** em pleitear o bloqueio dos *websites* das casas de apostas contraria o disposto na Lei nº 14790/23 e o regulamento aprovado pela Portaria SPA nº 827/2024.

19 Nesse contexto, resta inequívoca a competência legislativa e material da **UNIÃO** para a regulação do mercado de apostas de quota fixa, dada a sua competência privativa para tratar do tema, sendo incontroverso que a competência estadual alcança somente normas acessórias, restritas ao âmbito estadual.

20 Diante do exposto, a **UNIÃO** manifesta o seu **INTERESSE PROCESSUAL E REQUER O SEU INGRESSO NO FEITO**, no polo passivo do agravo de instrumento interposto pela **LOTERJ**, por ser indispensável a sua intervenção no processo, em face de sua competência privativa para a regulação do mercado de apostas de quota fixa.

## MÉRITO

### **DAS RAZÕES PARA REVOGAÇÃO DA DECISÃO MONOCRÁTICA QUE DEFERIU PARCIALMENTE A TUTELA RECURSAL – DA AUSÊNCIA DE PROBABILIDADE DO DIREITO, PERIGO DE DANO E RISCO AO RESULTADO ÚTIL AO PROCESSO – VEDAÇÃO LEGAL PREVISTA NO ART. 1º, §3º, DA LEI Nº 8437/92**

21 No que tange ao pedido de tutela recursal, formulado pela **LOTERJ**, assinale-se que a sua concessão encontra vedação expressa nas normas que a disciplinam, quando direcionadas ao Poder Público.

22 Isso porque, de um lado, o art. 1º, §3º, da Lei nº 8437/92 veda expressamente a concessão de medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação:





**Lei nº 8437/92**

“Art. 1º - Não será cabível medida liminar contra atos do Poder Público, no procedimento cautelar ou em quaisquer outras ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal.

.....  
§3º - Não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação.”

23 *In casu*, não é necessário esforço interpretativo para se perceber que o pedido liminar postulado pela **LOTÉRJ** se confunde com o próprio objeto do agravo de instrumento e ação originária e, por isto, esbarra no óbice erigido pelo referido art. 1º, §3º, da Lei nº 8437/92.

24 Enfatize-se que as normas elencadas trazem verdadeiras prerrogativas à Fazenda Pública, configurando um tratamento diferenciado do dispensado ao particular, sem, contudo, violar o princípio da isonomia – o que, inclusive, foi reconhecido pelo Excelso STF, no julgamento da ADC nº 4/DF, proferindo-se decisão definitiva quanto à constitucionalidade do art. 1º da Lei nº 9494/97, na medida em que não se está, desta forma, protegendo uma pessoa ou um governante em particular, mas a própria governabilidade e a sociedade como um todo.

25 O art. 300, do NCPC, enumera, de forma taxativa, os elementos indispensáveis à concessão da tutela de urgência. Além da existência da probabilidade do direito, são pressupostos autorizadores a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil ao processo, bem como o risco de irreversibilidade da decisão.

26 Diversamente do alegado pela **LOTÉRJ**, a v. decisão proferida no agravo de instrumento, que deferiu parcialmente a tutela recursal, causa lesão grave e de difícil reparação ao interesse público.

27 A probabilidade do direito que fundamenta o pedido de reconsideração da v. decisão agravada está presente nas razões deste agravo interno, que são relevantes e refletem o embasamento para a reforma da decisão recorrida.

28 Por sua vez, a probabilidade de provimento do presente recurso decorre da argumentação da **UNIÃO**, com supedâneo



legal exposto ao longo deste agravo interno, a fim de evitar grave prejuízo que a manutenção do r. *decisum* trará à Administração Pública.

29 De forma análoga, inexistente perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, porquanto a revogação da v. decisão agravada não produzirá efeitos perversos para a modalidade lotérica de aposta de quota fixa, na forma da Lei nº 14790/23, que promoveu, também, alterações na Lei nº 13756/18.

30 Nesse contexto, seja porque não restaram minimamente demonstrados os pressupostos imprescindíveis à medida antecipatória, seja porque a sua concessão encontra vedação expressa no ordenamento jurídico, seja para afastar grave prejuízo que a manutenção do r. *decisum* trará à Administração Pública, seja em virtude da grande probabilidade de provimento do recurso ora interposto, torna-se imperativa a **REVOGAÇÃO DA TUTELA RECURSAL** parcialmente deferida.

#### **DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO CASO ORA DEBATIDO**

31 Com o advento da Lei nº 13756, de 12 de dezembro de 2018, foi criada a modalidade lotérica denominada aposta de quota fixa, nos termos do art. 29, a seguir transcrito:

“Art. 29. Fica criada a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público, denominada aposta de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá no território nacional.

§1º - A modalidade lotérica de que trata o *caput* deste artigo consiste em sistema de apostas relativas a eventos reais ou virtuais em que é definido, no momento de efetivação da aposta, quanto o apostador pode ganhar em caso de acerto do prognóstico.

§2º - A loteria de apostas de quota fixa será autorizada, em caráter oneroso, pelo Ministério da Fazenda e será explorada, exclusivamente, em ambiente concorrencial, sem limite do número de autorizações, com possibilidade de ser comercializada em quaisquer canais de distribuição comercial, observado o disposto em lei especial e na regulamentação.

§3º - **O Ministério da Fazenda regulamentará o disposto neste artigo.**” (Negritou-se.)

32 Recentemente foi editada a Lei nº 14790/23, que dispõe sobre a modalidade lotérica de aposta de quota fixa e promoveu alterações na Lei nº 13756/18.

33 Essa Lei acrescentou o Capítulo V-A na Lei nº 13756/18, permitindo, expressamente, conforme disposto no art. 35-A, que Estados e o Distrito Federal **explorem apenas as modalidades lotéricas**



**previstas na legislação federal, por meio de concessão, permissão ou autorização ou, diretamente, conforme regulamentação própria, observada a legislação federal.**

## **DO DESRESPEITO AO PACTO FEDERATIVO**

34 Em 25/04/2023, a **LOTTERJ** publicou o edital de credenciamento nº 01/2023, estabelecendo as condições para a exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa em sua forma virtual, no Estado do Rio de Janeiro, mediante o pagamento de uma outorga no valor de R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais), com a seguinte redação no item 8.9:

“Deverá a plataforma apresentar processos definidos que assegurem prévia e expressa declaração e anuência do apostador de que a **efetivação das apostas on line sempre será considerada realizada no território do Estado do Rio de Janeiro**, para todos os efeitos e finalidades, inclusive fiscais e legais.” (Negritou-se.)

35 Ocorre que, além ignorar a competência federal para regulamentar o tema, o Estado do Rio de Janeiro ainda violou o art. 35-A da Lei nº 13756/18 (inserido pela Lei nº 14790/23), cuja previsão **autoriza os Estados a explorarem, respeitando os seus limites territoriais, as modalidades lotéricas previstas na legislação federal.**

36 O que se infere é que no contexto em que “a efetivação das apostas on line **sempre será considerada** realizada no território do Estado do Rio de Janeiro”, a **LOTTERJ** aparentemente desconsidera o pacto federativo, o que se reforça ao excluir a exigência do serviço de geolocalização para comprovar a presença do apostador no Rio de Janeiro, substituindo-o por mera declaração de ciência do apostador. Deste modo, ante a ausência de comprovação de territorialidade, apostadores das outras Unidades Federativas podem efetivar apostas *on line*, por meio das operadoras autorizadas pelo Estado do Rio de Janeiro.

37 Para fins exemplificativos, a Loteria do Estado do Paraná – **LOTTOPAR** requereu o ingresso no polo ativo da ação popular nº 0945872-05.2023.8.19.0001, alegando que a **LOTTERJ** cometeu "ato antifederativo" ao criar “ficção jurídica de territorialidade”[1] e os Advogados Gedecy Fontes de Medeiros Filho e Jhonatas Mendes Silva ingressaram com a ação popular nº 0945872-05.2023.8.19.0001 em face da **LOTTERJ** e do seu presidente, o Sr. Hazenclever Lopes Cançado, questionando a alteração do princípio da territorialidade promovida pela **LOTTERJ**.



38 Diante do imbróglio regulatório entre o disposto na Lei nº 14729/23 e o Decreto Estadual (RJ) nº 48.806/2023 na exploração da modalidade lotérica de aposta de quota fixa, a **UNIÃO** notificou a **LOTTERJ** solicitando a interrupção do credenciamento de empresas junto à autarquia estadual, devido à ausência de mecanismos capazes de certificar a atuação das empresas somente no Estado do Rio de Janeiro, não tendo sido atendida até o momento, restando configurada violação direta ao pacto federativo.

**DA COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA PARA  
AUTORIZAR, NORMATIZAR, FISCALIZAR E SANCIONAR OS  
OPERADORES DE LOTERIA DE APOSTAS DE QUOTA FIXA NO  
TERRITÓRIO NACIONAL**

39 Conforme dispõe o art. 22, inciso XX, da Constituição Federal, compete privativamente à UNIÃO legislar sobre “sistemas de consórcios e sorteios”. Neste contexto, o art. 18-B da Lei nº 9649, de 27 de maio de 1998, determinou que, ressalvadas as competências do Conselho Monetário Nacional, ficavam transferidas para o Ministério da Fazenda (MF) as competências estabelecidas na Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971 (legislação sobre distribuição gratuita de prêmios, mediante sorteio, vale-brinde ou concurso, a título de propaganda), no art. 14 da Lei nº 7291, de 19 de dezembro de 1984 (exploração de apostas em corridas de cavalos), e nos Decretos-Leis nº 6259, de 10 de fevereiro de 1944 (dispõe sobre o serviço de loterias), e nº 204, de 27 de fevereiro de 1967 (dispõe sobre a exploração de loterias), antes atribuídas ao Ministério da Justiça.

40 Na atual organização básica dos órgãos da Presidência da República e Ministérios, verifica-se que o MF detém a competência legal para autorizar a "exploração de loterias, incluídos os *sweepstakes* e outras modalidades de loterias realizadas por entidades promotoras de corridas de cavalos”, nos termos do art. 29, inciso X, alínea "f", da Lei nº 14600, de 19 de junho de 2023.

41 Referida competência é reiterada no art. 1º, inciso X, alínea “f”, do Anexo I, do Decreto nº 11907/24, que aprova a estrutura regimental da Pasta Fazendária. Ainda no âmbito do MF, compete à Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA/MF) autorizar, permitir e conceder, regular, normatizar, monitorar, supervisionar, fiscalizar e sancionar, na forma da Lei, as apostas de quota fixa (art. 55, inciso I, alínea “d”, do Anexo I, do Decreto nº 11907/24), o que é feito por meio de suas



Subsecretarias de Autorização, de Monitoramento e Fiscalização e de Ação Sancionadora.

42 A legislação específica das apostas de quota fixa também atribui competência ao Ministério da Fazenda para autorizar, fiscalizar e sancionar os agentes operadores no território nacional, bem como para regulamentar distintos temas subjacentes à exploração deste serviço, conforme disposto no art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e em várias disposições da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, que consolida a disciplina legal do tema:

**Lei nº 13.756, de 2018:**

“Art. 29. Fica criada a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público, denominada aposta de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá no território nacional. [\(Redação dada pela Lei nº 14.790, de 2023\)](#)

§1º - A modalidade lotérica de que trata o *caput* deste artigo consiste em sistema de apostas relativas a eventos reais ou virtuais em que é definido, no momento de efetivação da aposta, quanto o apostador pode ganhar em caso de acerto do prognóstico. [\(Redação dada pela Lei nº 14.790, de 2023\)](#)

§2º - A loteria de apostas de quota fixa será autorizada, em caráter oneroso, pelo Ministério da Fazenda e será explorada, exclusivamente, em ambiente concorrencial, sem limite do número de autorizações, com possibilidade de ser comercializada em quaisquer canais de distribuição comercial, observado o disposto em lei especial e na regulamentação. [\(Redação dada pela Lei nº 14.790, de 2023\)](#)

§3º - O Ministério da Fazenda regulamentará o disposto neste artigo. [\(Redação dada pela Lei nº 14.790, de 2023\)](#)

**Lei nº 14.790, de 2023:**

“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. 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.

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:



.....  
Art. 9º - A autorização para a exploração de apostas de quota fixa poderá ser requerida a qualquer tempo pela pessoa jurídica interessada, observado o procedimento administrativo estabelecido na regulamentação do Ministério da Fazenda.

Parágrafo único. O Ministério da Fazenda estabelecerá condições e prazos, não inferiores a 6 (seis) meses, para a adequação das pessoas jurídicas que estiverem em atividade às disposições desta Lei e às normas por ele estabelecidas em regulamentação específica.  
.....

Art. 11. A autorização somente será expedida se, após o exame da documentação e a avaliação da capacidade técnica e financeira da pessoa jurídica requerente e da reputação e conhecimento de seus controladores e administradores, o Ministério da Fazenda concluir pelo atendimento de todos os requisitos legais e regulamentares.  
.....

Art. 33. O agente operador deverá utilizar sistemas auditáveis, aos quais deverá ser disponibilizado acesso irrestrito, contínuo e em tempo real ao Ministério da Fazenda, sempre que por este requisitado.  
.....

Art. 39. Constitui infração administrativa punível nos termos desta Lei ou das demais normas legais e regulamentares aplicáveis à loteria de apostas de quota fixa cujo cumprimento seja fiscalizado pelo Ministério da Fazenda, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades previstas na legislação: (...) (Grifou-se.)

43 Com suporte na sobredita competência legal, até o momento, o MF e a SPA/MF já editaram distintos atos normativos para a devida regulamentação da loteria de apostas de quota fixa em todo o território nacional, a saber:

- PORTARIA NORMATIVA MF Nº 1.330, DE 26 DE OUTUBRO DE 2023:

dispõe sobre as condições gerais para exploração comercial da modalidade lotérica de aposta de quota fixa no território nacional, nos termos na Lei nº 13756, de 12 de dezembro de 2018, com as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 1182, de 24 de julho de 2023; e regulamenta normas gerais sobre os direitos e as obrigações do apostador, a prevenção à lavagem de dinheiro e outros delitos, o jogo responsável e a manifestação prévia de interesse;

- PORTARIA MF-SPA/MF Nº 300, DE 23 DE FEVEREIRO DE 2024: estabelece os requisitos e os procedimentos relativos ao reconhecimento da capacidade operacional de entidades certificadoras dos sistemas de apostas, dos estúdios de jogo ao vivo e dos jogos *on-line* a serem utilizados por operadores de loteria de apostas de quota fixa;



- PORTARIA SPA/MF N° 561, DE 8 DE ABRIL DE 2024: institui a Política Regulatória da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda e a Agenda Regulatória para o exercício de 2024;
- PORTARIA NORMATIVA SPA/MF N° 615, DE 16 DE ABRIL DE 2024: estabelece regras gerais a serem observadas nas transações de pagamento realizadas por agentes autorizados a operar a modalidade lotérica de apostas de quota fixa em território nacional;
- PORTARIA SPA/MF N° 722, DE 2 DE MAIO DE 2024: estabelece os requisitos técnicos e de segurança dos sistemas de apostas, bem como de suas plataformas de apostas esportivas e de jogos *on-line*, a serem utilizados por agentes operadores de loteria de apostas de quota fixa, de que tratam a Lei n° 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei n° 14.790, de 29 de dezembro de 2023;
- PORTARIA SPA/MF N° 827, DE 21 DE MAIO DE 2024: regulamenta o disposto no art. 29 da Lei n° 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e nos arts. 4° a 13 da Lei n° 14.790, de 30 de dezembro de 2023, para estabelecer as regras e as condições para obtenção da autorização para exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa por agentes econômicos privados em todo o território nacional;
- PORTARIA MF/MESP/AGU N° 028, DE 22 DE MAIO DE 2024: dispõe sobre atribuições e procedimentos do Ministério da Fazenda, do Ministério do Esporte e da Advocacia-Geral da União sobre a exploração de apostas de quota fixa no território nacional.

44 Desse arcabouço constitucional e legal de atribuições do Ministério da Fazenda para autorizar e normatizar as loterias, decorre também sua competência para exercer o poder de polícia no citado setor, conforme entendimento da PGFN externado no Parecer PGFN/CJU/COJPN n° 708/2012 e reiterado no Parecer SEI n° 4017/2023/MF, a seguir transcrito parcialmente:

**Parecer SEI n° 4017/2023/MF:**

24. Assim, se à Subsecretaria de Regulação e Concorrência da Secretaria de Reformas Econômicas cabe, dentre outras funções, a fiscalização do setor lotérico, ela exerce o poder de polícia, também chamado de polícia administrativa, na citada área. Nos dizeres de Rocha Furtado (2007, p.642):

Examinada a atuação da Administração Pública a partir de uma perspectiva histórica, constata-se que as duas principais funções administrativas do Estado podem ser divididas em: 1) atividade prestacional, cujo objetivo é pôr à disposição da população utilidades; e 2) **atividade de polícia, ou ordenadora, cujo propósito é intervir, ordenar ou limitar as atividades dos particulares.** (grifos nossos)



25. Segundo o art. 78 do Código Tributário Nacional - CTN (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), **poder de polícia** pode ser definido como "atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos".

26. Em outra ocasião, esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional já entendeu que o órgão fazendário responsável pela fiscalização lotérica exerce poder de polícia sobre todo o setor, mesmo quanto às loterias estaduais, no Parecer PGFN/CJU/COJPN nº 708/2012, assim ementado:

Os instrumentos de fiscalização instituídos pelo Decreto-Lei nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944, estão abrangidos no poder de polícia da autoridade administrativa responsável pela fiscalização lotérica, inclusive em relação às loterias estaduais. Decreto-Lei 204/67, art. 33. Decreto-Lei 6259/44, arts. 65, 67, 68 e 72. Lei 10683/2003, art. 27, XII, i, 7. Decreto 7482/2011, art. 29, V.

27. Dessa forma, é papel da Subsecretaria de Regulação e Concorrência da Secretaria de Reformas Econômicas, no exercício da polícia administrativa, atuar para que a exploração lotérica aconteça rigorosamente nos termos da legislação federal de regência. Ora, se há identificação de eventual inadequação por parte da LOTERJ na exploração do serviço lotérico, a autarquia fluminense deve ser notificada para que cesse a eventual ilegalidade, observados - obviamente - a ampla defesa e o contraditório. Nesta linha, como bem atesta o parágrafo único do art. 78 do CTN, "**considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal** e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder" (grifos no original).

45 Deve-se esclarecer que, na atual estrutura organizacional do MF, as competências para supervisionar, fiscalizar e sancionar o setor, antes exercidas pela citada Subsecretaria de Regulação e Concorrência da Secretaria de Reformas Econômicas, estão atribuídas à Secretaria de Prêmios e Apostas e às suas Subsecretarias de Monitoramento e Fiscalização e de Ação Sancionadora, conforme as seguintes disposições do Anexo I do Decreto nº 11907/24:

“Art. 55. À Secretaria de Prêmios e Apostas compete:  
I - autorizar, permitir e conceder, regular, normatizar, monitorar, supervisionar, fiscalizar e sancionar, na forma da Lei:  
.....  
d) as apostas de quota fixa;  
.....





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

.....  
Art. 57. À Subsecretaria de Monitoramento e Fiscalização compete:

I - supervisionar e desenvolver ações de fiscalização relativas:

.....  
b) à exploração de apostas de quota fixa e demais modalidades lotéricas; e

.....  
II - monitorar o cumprimento dos normativos relacionados à corrupção, lavagem de dinheiro e outros delitos, no âmbito das apostas esportivas, demais modalidades lotéricas definidas em lei, promoções comerciais e captação antecipada de poupança popular;

III - definir os requisitos técnicos dos sistemas a serem observados pelos entes autorizados;

IV - prover os sistemas de monitoramento de apostas e de promoção comercial e demais soluções de tecnologia da informação necessários ao desenvolvimento das atividades da Secretaria;

.....  
VI - fiscalizar o cumprimento das normas e dos regulamentos atinentes aos direitos dos apostadores e demais normativos relacionados aos temas de competência da Secretaria;

VII - propor, a partir das atividades de fiscalização, medidas corretivas, ajustes e aprimoramentos nos normativos relacionados aos temas da Secretaria;

.....  
IX - instaurar, instruir e analisar o processo administrativo sancionador para apuração de irregularidades e propor à Subsecretaria de Ação Sancionadora a aplicação de sanções administrativas ou o arquivamento do processo.

Art. 58. À Subsecretaria de Ação Sancionadora compete:

I - julgar os processos administrativos sancionadores, em primeira instância, observados os limites e as competências legais e infralegais previstos, os pedidos de reconsideração e os pedidos de revisão formulados nesses processos;

II - decidir, motivadamente, a aplicação de sanções administrativas ou o arquivamento do processo, quando não configurada a irregularidade;

III - realizar o juízo de admissibilidade dos recursos e instruir os autos para submissão à autoridade superior; e

IV - propor a celebração de termo de compromisso, na forma da lei, em qualquer fase do processo administrativo até a tomada da decisão de primeira instância.”



46 Nessa ótica, verifica-se a competência do Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria de Prêmios e Apostas, para autorizar, permitir e conceder, regular, normatizar, monitorar, supervisionar, fiscalizar e sancionar, no território nacional, as apostas de quota fixa. Deste leque de atribuições, depreende-se também a competência da Pasta Fazendária para, no exercício da polícia administrativa, atuar para que a exploração lotérica aconteça rigorosamente nos termos da legislação federal de regência (cf. art. 22, inciso XX, da CF/88, c/c art. 29, inciso X, alínea "f", da Lei nº 14600/23, art. 29 da Lei nº 13756/18 e Lei nº 14790/23).

### **DOS LIMITES DA EXPLORAÇÃO DE LOTERIAS PELOS ESTADOS**

47 No escopo do Parecer SEI nº 4017/2023/MF, podem ser sintetizados os contornos da exploração de loterias pelos Estados, com respaldo na jurisprudência do Excelso Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a matéria, *in verbis*:

8. Antes de responder ao consulente, importante fazer uma brevíssima recapitulação da exploração de loterias por parte dos Estados. O Decreto-Lei nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944 - como de resto faziam dantes o Decreto nº 21.143, de 10 de março de 1932, e o Decreto-Lei nº 2.980, de 24 de janeiro de 1941 - permitiu, nos seus termos, os serviços lotéricos federal e estaduais. Já o Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, contrariando uma tradição de décadas, fixou que a exploração de loteria constituía serviço público exclusivo da União, não mais sendo permitida a criação de loterias estaduais, podendo continuar em funcionamento apenas as loterias estaduais existentes à época e, mesmo assim, sem aumentar as suas emissões, que estariam limitadas às quantidades de bilhetes e séries em vigor na data da publicação do mencionado Decreto-Lei.

9. Contudo, em 2020, o STF, ao julgar em conjunto as Arguições de Descumprimento de Preceitos Fundamentais - ADPF's nº 492 (proposta pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, que defendeu a não recepção pela Constituição Federal de 1988 dos arts. 1º e 32, *caput* e §1º, do DL nº 204, de 1967, alegando que o direito pré-constitucional estaria a ofender o princípio federativo e, de maneira mais direta, afrontando a autonomia dos Estados-membros e o comando de tratamento isonômico entre os entes federativos, dentre outros princípios relevantes da ordem constitucional vigente) e nº 493 (proposta pela Associação Brasileira de Loterias Estaduais - ABLE, igualmente questionando os artigos 1º, 32, *caput* e §1º do DL nº 204, de 1967, e alegando ofensa aos preceitos fundamentais do princípio federativo e da isonomia entre os entes federativos) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 4986 (proposta pelo Procurador-Geral da República contra os artigos 1º a 10 da Lei nº 8.651, de 2007, bem



como contra os Decretos 273/2011, alterado pelo Decreto 346/2011, 784/2011 e 918/2011, todos do Estado de Mato Grosso), estabeleceu que apesar de **haver competência legislativa privativa da União para tratar do assunto 'loterias', era facultado aos Estados a exploração dos serviços lotéricos**, em acórdão assim ementado:

*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 procedentes. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente. (Relator: Ministro Gilmar Mendes. Plenário. j. 30/09/2020. p. 15.12.2020) (grifos nossos)*

10. Como a ementa é bastante enxuta, convém analisar em maior detalhe o acórdão, sobretudo o voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes. Pelo que se aduz da argumentação do relator, foram fixados os seguintes pontos: a) que a natureza jurídica da atividade lotérica é de serviço público; b) não há que se confundir competência privativa de legislar com competência material para exploração de um serviço; c) a União possui a prerrogativa de legislar privativamente sobre as loterias (CF/88, art. 22, XX); d) todavia, não há nada no texto constitucional que dê a União a exclusividade de explorar o serviço lotérico, pois quando quis o constituinte atribuir com exclusividade à União a prestação de determinados serviços públicos, isso foi feito de forma expressa, como demonstram a literalidade dos incisos X, XI e XII do art. 21 da CF/88; e e) que aos Estados, assim, seria possível a exploração do serviço lotérico desde que obedeçam à legislação federal de regência, ou seja, só poderiam lançar mão das modalidades lotéricas já criadas por lei estabelecidas pela União.

11. Dito isso, está fora de dúvida razoável a faculdade dos Estados de explorar serviços lotéricos, **desde que guardem conformidade com a legislação editada pela União**. Assim, o busilis não está na LOTERJ lançar edital com o objetivo de credenciamento de pessoas jurídicas especializadas no desenvolvimento e exploração dos serviços públicos lotéricos em meio virtual de 'Apostas Esportivas de Quota Fixa, relativas a eventos reais de temática esportiva', uma vez que tal modalidade está prevista em legislação federal (Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018), mas sim na violação do princípio da territorialidade da exploração lotérica, previsto no DL nº 6.259, de 1944, *in verbis*:

*Art. 2º Os Governos da União e dos Estados poderão atribuir a exploração do serviço de loteria a concessionários de comprovada idoneidade moral e financeira.*

*§1º A loteria federal terá livre circulação em todo o território do país, enquanto que as loterias estaduais ficarão adstritas aos limites do Estado respectivo.*

[...] (grifos nossos)



12. Salvo melhor juízo, a LOTERJ teria ignorado a territorialidade da exploração lotérica com a Retificação do Edital de Credenciamento nº 01/2023, deixando de existir, na prática, um controle efetivo da localização do apostador por intermédio de tecnologia de georreferenciamento, havendo portanto, mera presunção baseada em declaração do apostador de que a aposta está sendo feita no território do Estado do Rio de Janeiro. Neste ponto, este parecerista está de acordo com o entendimento emanado da Subsecretaria de Regulação e Concorrência na Nota Técnica SEI nº 1682/2023/MF. Se os Estados só podem explorar serviços lotéricos seguindo a legislação federal e se a legislação federal prevê que a exploração lotérica estadual só pode se dar no âmbito de seu território, há violação do regramento se um Estado quiser explorar modalidades lotéricas para além de seus limites territoriais. Apenas para reforço da argumentação, abaixo está arrolada passagem do voto do Ministro Gilmar Mendes quando trata da ADI nº 4986, restando claro que para haver legalidade na exploração lotérica estadual, deve haver consonância com a legislação federal, inclusive com o Decreto-Lei nº 6.259, de 1944, que prevê o princípio da territorialidade:

Passagem do voto do Relator na ADI nº 4986:

*Sob esse olhar há de ser perquirida a constitucionalidade das normas do Estado do Mato Grosso. Como relatado, a ADI 4.986 foi proposta pelo Procurador-Geral da República, contra os artigos 1º a 10 da Lei 8.651/2007, bem como contra os Decretos 273/2011 (alterado pelo Decreto 346/2011 – Reativa a Loteria do Estado), 784/2011 (Estrutura Organizacional) e 918/2011 (Regimento Interno), todos do Estado de Mato Grosso (ADI 4.986 – eDOC).*

*Confrontando a disciplina Estadual com a disciplina aplicada pela União às suas próprias loterias (art. 14 e seguintes da Lei 13.756, de 2018; Lei 13.345, de 2006) e ainda com o Decreto-lei 6.259/1944, constato não haver disciplinamento estadual que supere o que previsto em âmbito federal. [...] (grifos no original)*

48 Em complemento, o Parecer SEI nº 4017/2023/MF esclareceu que a territorialidade da exploração lotérica é também decorrência da classificação da loteria como serviço público:

**13. Ademais, é importante chamar a atenção para um ponto fundamental.** Além de a legislação ser expressa sobre a territorialidade da exploração lotérica, a territorialidade é também decorrência da classificação da loteria como serviço público. Serviços públicos, mesmo aqueles que admitem a obtenção de lucro, são prestados - usualmente - nas fronteiras do ente político que o instituiu. Não faz sentido que o serviço público de um Estado seja realizado além de suas fronteiras. Afinal de contas, serviço público não é exploração de atividade econômica pelo Estado.

16. A loteria é serviço público, como bem destacado pela legislação (art. 1º do DL nº 6.259, de 1944; art. 1º do DL nº 204, de 1967), e não



atividade econômica desenvolvida pelo Estado. E isso quer dizer que, como serviço público, mesmo que voltado ao lucro para, posteriormente, ajudar o financiamento de ações e políticas sociais, deve se sujeitar ao regime de direito público e obedecer à territorialidade da pessoa jurídica de direito interno que a criou e executa, de forma direta ou indiretamente, por intermédio de delegação. Todavia, se fosse atividade econômica explorada pelo Estado, poder-se-ia afastar-se da territorialidade, percorrendo a trilha que lhe parecesse mais adequada aos seus objetivos.

.....

18. Abaixo transcrevemos, a título de exemplificação, algumas legislações que criam ou regulam o serviço lotérico estadual e a observância do princípio da territorialidade, inclusive a LOTERJ:

LOTEPAR - Lei Estadual nº 20.945, de 20 de dezembro de 2021

Art. 1º Institui nos termos desta Lei, o serviço de loteria do Estado do Paraná, serviço público estadual destinado a gerar recursos para financiar atividades socialmente relevantes relacionadas à promoção de direitos sociais.

Art. 2º Cria a Loteria do Estado do Paraná - LOTEPAR, autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público, com receita própria e autonomia técnica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial, com poder fiscalização, vinculada à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência - SEAP. (Redação do *caput* dada pela Lei nº 21.231, de 14 de setembro de 2022).

Parágrafo único. A LOTEPAR terá sede e foro na Cidade de Curitiba/PR e jurisdição em todo o território paranaense, gozando das prerrogativas próprias da Fazenda Estadual.

**Art. 3º Compete à LOTEPAR a exploração, administração e fiscalização do serviço público de loterias no Estado do Paraná** (grifos nossos)

Loteria Mineira - Lei Estadual nº 6.265, de 18 de dezembro de 1973

Art. 1º – A Loteria do Estado de Minas, entidade autárquica, com autonomia administrativa e financeira, passa a reger-se pela presente Lei.

Parágrafo único – **À Autarquia compete dirigir, coordenar, fiscalizar e controlar, no território estadual**, a execução da loteria explorada pelo Estado de Minas Gerais (grifos nossos).

LOTERRJ - Decreto-Lei nº 138, de 23 de junho de 1975

Art. 1º - **O serviço de Loteria no Estado do Rio de Janeiro será explorado pela Loteria do Estado do Rio de Janeiro – LOTERRJ**, na qualidade de sucessora do Departamento Autônomo de Loteria do Estado do Rio de Janeiro – LOTERRJ e da Loteria do Estado da Guanabara – LOTEGR, sucessão que se opera na conformidade do disposto no §1º, do art. 12, da Lei Complementar nº 20, de 01 de julho de 1974 (grifos nossos).



Loteria Capixaba - Lei nº 11.236, de 18 de janeiro de 2021

Art. 1º O serviço de loteria do Estado do Espírito Santo, criado pela [Lei nº 1.928, de 02 de janeiro de 1964](#), explorará, diretamente ou indiretamente, as mesmas modalidades lotéricas que tenham sido legalizadas pela União.

§1º **A exploração do serviço de loteria do Estado do Espírito Santo deve se limitar ao território estadual**, devendo ser observada, no que for aplicável, a Lei Federal existente para cada modalidade lotérica.

§2º Para a captação de apostas ou venda de bilhetes é permitida a utilização de meio físico ou virtual.

§3º A comercialização só será feita à pessoa maior e capaz, que se encontre nos limites do território do Estado, no caso de meio físico, ou que declare residência no Estado, no caso de meio virtual.

§4º É vedada a exploração de qualquer modalidade lotérica que não tenha sido legalizada por Lei Federal.

19. Não é razoável argumentar que o limite territorial para exploração lotérica abarca apenas os produtos em meios físicos e não os jogos *on-line*. É verdade que no momento em que a legislação federal (Decreto-Lei nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944) foi elaborada, nem havia a possibilidade de exploração de jogo que não fosse físico. Igualmente verídica é a constatação de que a tecnologia impacta o cotidiano em múltiplas áreas, inclusive na área de loterias. Todavia, como já dito em itens acima, a loteria não é atividade econômica desempenhada pelo Estado, mas mero serviço público e, como serviço público que é, não pode transbordar as fronteiras do Estado que a explora, sob pena de criar um problema federativo com outros Estados. Ademais, o fato de uma modalidade de jogo ser *on-line* não implica a inexistência de maneiras de delimitar nos quadrantes territoriais da pessoa de direito público interno que a criou, uma vez que já está disponível tecnologia de georreferenciamento que bloqueia tentativa de apostas de pessoas que se encontram em outras unidades federativas, como bem expõe a Nota Técnica SEI nº 1682/2023/MF e como previa, inicialmente, o próprio Edital de Credenciamento nº 01/2023, da LOTERJ. Por fim, a mera declaração do apostador de que se encontra no Estado do Rio de Janeiro não afasta, *ipso facto*, a violação ao princípio da territorialidade e nem diminui a possibilidade de eventuais conflitos federativos, lembrando-se que ao impor ao apostador o ônus de declarar a sua geolocalização, o Estado do Rio de Janeiro transfere ao particular uma responsabilidade que é sua de zelar pela observância dos limites territoriais da prestação dos seus serviços. Caso a virtualização da prestação dos serviços fosse, por si só, justificativa suficiente para que cada Estado-membro pudesse romper os seus limites territoriais e ampliar, na jurisdição de outro ente político, o universo de pessoas passíveis da prestação de seus serviços, parece-nos que o modelo de divisão de competências estatuído pela Constituição cairia por terra, criando-se guerra interminável entre os diversos entes federativos (grifos no original).

49

Nesse prisma, frise-se que o art. 29, *caput*, da Lei nº 13756/18 expressamente criou a loteria de apostas de quota fixa “sob a



forma de serviço público”, fazendo incidir, no caso concreto, todas as repercussões jurídicas decorrentes da natureza jurídica deste serviço.

50 Ainda foi salientado que o Excelso STF, ao julgar as ADPF's nº 492 e nº 493 e a ADI nº 4986, decidiu que, apesar de haver competência legislativa privativa da **UNIÃO** para tratar do assunto "loterias", é facultado aos Estados a exploração dos serviços lotéricos, **desde que obedecem à legislação federal de regência e a territorialidade da exploração lotérica**, conforme assentada no Decreto-Lei nº 6259, de 1944:

“Art. 2º - Os Governos da União e dos Estados poderão atribuir a exploração do serviço de loteria a concessionários de comprovada idoneidade moral e financeira.

§1º - A loteria federal terá livre circulação em todo o território do país, **enquanto que as loterias estaduais ficarão adstritas aos limites do Estado respectivo.**” (Negritou-se.)

51 A territorialidade da exploração lotérica foi reforçada pela Lei nº 14790/23, que incluiu na Lei nº 13756/18, o art. 35-A, vedando inclusive a exploração multijurisdicional de serviço de loteria:

**Lei nº 13.756, de 2018:**

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)

52 Considerando, portanto, a jurisprudência do Excelso STF, no sentido de que é facultado aos Estados a exploração de loterias, **desde que obedçam à legislação federal de regência e a territorialidade da exploração lotérica** (ADPF's nº 492 e nº 493 e a ADI nº 4986), verifica-se a **incompetência da LOTERJ para exigir a suspensão ou o bloqueio de sites que supostamente explorem irregularmente o mercado de loteria de apostas de quota fixa em âmbito nacional, extrapolando, portanto, a territorialidade deste serviço**. Acrescente-se que a legislação federal de regência conferiu prazo de graça para a adequação das empresas que estavam em atividade às disposições legais e regulamentares editadas sobre as apostas de quota fixa no território nacional (art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 14790/23, c/c art. 24 da Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024), conforme passa-se a expor.

#### **DO PERÍODO DE ADEQUAÇÃO DAS EMPRESAS QUE ESTAVAM EM ATIVIDADE – ART. 9º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 14790/23 – ART. 24 DA PORTARIA SPA/MF Nº 827/2024**

53 O art. 9º da Lei nº 14790/23 prevê que a autorização para a exploração comercial de apostas de quota fixa poderá ser requerida, a qualquer tempo, pela pessoa jurídica interessada, observado o procedimento administrativo estabelecido na regulamentação do Ministério da Fazenda. Contudo, o parágrafo único do mesmo dispositivo previu a





possibilidade de o MF estabelecer prazo para a adequação das pessoas jurídicas que estavam em atividade às disposições legais e regulamentares:

“Art. 9º - A autorização para a exploração de apostas de quota fixa poderá ser requerida a qualquer tempo pela pessoa jurídica interessada, observado o procedimento administrativo estabelecido na regulamentação do Ministério da Fazenda.

Parágrafo único. O Ministério da Fazenda estabelecerá condições e prazos, não inferiores a 6 (seis) meses, para a adequação das pessoas jurídicas que estiverem em atividade às disposições desta Lei e às normas por ele estabelecidas em regulamentação específica (grifou-se).”

54 Regulamentando o tema da autorização das apostas de quota fixa, a Secretaria de Prêmios e Apostas do MF editou a Portaria SPA/MF nº 827/2024, que, em seu art. 24, dispõe:

“Art. 24. Para os fins do disposto no parágrafo único do art. 9º da Lei nº 14.790, de 2023, o prazo de adequação das pessoas jurídicas que estavam em atividade no Brasil quando da publicação da Lei nº 14.790, de 2023, às disposições legais e regulamentares vigentes sobre a loteria de apostas de quota fixa, inicia-se na data de publicação desta Portaria e encerra-se em 31 de dezembro de 2024.

Parágrafo único. A partir de 1º de janeiro de 2025, as pessoas jurídicas que estiverem em atividade no Brasil sem a devida autorização da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda para exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa ficarão sujeitas às penalidades pertinentes. (Grifou-se.)

55 Paralelamente, o vigente art. 39, inciso I, da Lei nº 14790/23 prevê ser infração administrativa, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades legais, “explorar loteria de apostas de quota fixa sem prévia autorização do Ministério da Fazenda”. Assim, em território nacional, o ingresso regular de operadores no mercado de apostas de quota fixa exige a devida autorização pelo MF.

56 Entretanto, para as “pessoas jurídicas que estiverem em atividade”, o seu art. 9º, parágrafo único, autorizou o Ministério da Fazenda a regulamentar condições e prazos para a sua adequação às disposições legais e regulamentares vigentes, o que foi feito no art. 24 da Portaria SPA/MF nº 827, de 2024. Presume-se que tal prazo de adequação busca conferir oportunidade para que as pessoas jurídicas, que estavam em atividade, quando da publicação da Lei nº 14790/23, possam obter autorização e funcionar regularmente.



57 **Assim, durante o período de adequação em tela, que se iniciou em maio de 2024 e se encerrará em 31 de dezembro de 2024, não há margem legal para o bloqueio de sites de pessoas jurídicas enquadradas no art. 24 da Portaria SPA/MF nº 827, de 2024, que explorem o serviço sem a devida autorização.** Isto porque a Lei nº 14790/2023 conferiu um verdadeiro **prazo de graça** para a adaptação destas empresas às disposições legais e regulamentares, editadas sobre as apostas de quota fixa, em todo o território nacional.

58 Findo o período de adequação em comento, todos os que explorarem o serviço público, sem a aprovação do órgão fazendário e fora dos estreitos limites legais e regulamentares, deverão sofrer a punição correspondente, nos termos do processo administrativo sancionador (por ora ainda pendente de regulamentação). **Antecipar a punição destas pessoas jurídicas em período de adequação seria negar vigência ao parágrafo único do art. 9º da Lei nº 14790/23, regulamentado pelo art. 24 da Portaria SPA/MF nº 827/2024.**

59 Como salientado no tópico anterior, aos Estados é facultada a exploração de loterias, desde que obedeçam à legislação federal de regência e territorialidade da exploração lotérica (ADPF's nº 492 e nº 493 e a ADI nº 4986), o que obviamente inclui a observância do art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 14790/23. Na mesma linha, o art. 35-A da Lei nº 13756, de 12 de dezembro de 2018, prevê que os Estados e o Distrito Federal são autorizados a explorar, *no âmbito de seus territórios*, apenas as modalidades lotéricas previstas na legislação federal, sendo que a exploração de loterias pelos Entes Subnacionais poderá ser efetuada mediante concessão, permissão ou autorização ou diretamente, conforme regulamentação própria, *observada a legislação federal*. Em outras palavras, ainda que optem por editar regulamentação própria, os Estados devem observar a legislação federal, o que não poderia ser diferente, pois, de acordo com o **art. 22, inciso XX, da Constituição Federal, é competência privativa da UNIÃO legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios.**

#### **DA IMPOSSIBILIDADE DE VERIFICAR A LEGITIMIDADE DE FUNCIONAMENTO DAS EMPRESAS QUE ATUAM NACIONALMENTE ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2024**

60 Noutro giro, há um fator de ordem prática que deve ser levado em consideração pela autoridade judicial no exame da questão: a impossibilidade, até 31 de dezembro de 2024, de verificar a



legitimidade de funcionamento das empresas que atuam nacionalmente no mercado de apostas de quota fixa.

61 Essa impossibilidade é uma decorrência lógica tanto do parágrafo único do art. 9º da Lei nº 14790/23, quanto do art. 24 e seu parágrafo único da Portaria SPA/MF nº 827/2024.

62 O parágrafo único do art. 9º da Lei nº 14790/23, ao fixar que “o Ministério da Fazenda estabelecerá condições e prazos, não inferiores a 6 (seis) meses, para a adequação das pessoas jurídicas que estiverem em atividade às disposições desta Lei e às normas por ele estabelecidas em regulamentação específica”, cria um verdadeiro prazo de graça para que as empresas que exploram apostas de quota fixa possam se adaptar às exigências legais e regulamentares do setor.

63 Por sua vez, o *caput* do art. 24 da Portaria SPA/MF nº 827/2024, ao regulamentar o parágrafo único do art. 9º da Lei nº 14790/23, estipulou que o prazo de adequação das pessoas jurídicas que estavam em atividade no Brasil, quando da publicação da Lei nº 14790/23, às disposições legais e regulamentares vigentes sobre a loteria de apostas de quota fixa, inicia-se na data de publicação desta Portaria e encerra-se em 31 de dezembro de 2024.

64 Em reforço ao regulamentado no *caput* do art. 24 da Portaria SPA/MF nº 827/2024, o parágrafo único do mesmo dispositivo consignou que “a partir de 1º de janeiro de 2025, as pessoas jurídicas que estiverem em atividade no Brasil sem a devida autorização da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda para exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa ficarão sujeitas às penalidades pertinentes.”

65 Dessa forma, não parece razoável que, na fluência do prazo de graça dado pela legislação federal, uma Unidade Federativa crie embaraços com bloqueios de sítios e plataformas eletrônicos de empresas de apostas de quota fixa.

66 Registre-se, novamente, outra constatação óbvia: tanto a **UNIÃO** quanto os Estados podem explorar serviços lotéricos, inclusive apostas de quota fixa, mas só quem pode legislar sobre o assunto é a **UNIÃO** (art. 22, inciso XX, da Constituição Federal). A **UNIÃO**, exercendo a sua competência legislativa, definiu um prazo de graça, que deve ser observado nacionalmente.



67 Assim, uma empresa poderá ter autorização federal e explorar a aposta de quota fixa em todo território brasileiro, independentemente de autorização específica do Estado X ou Y. Todavia, diante de pagamentos mais módicos de outorgas, a empresa W ou Z pode optar por explorar apostas de quota fixa apenas no território estadual X ou Y e não no território nacional por inteiro. Isto será perfeitamente possível. No entanto, **se a empresa não tiver nem autorização federal, nem estadual, ela não poderá fazer a exploração e deverá ser punida, guardado o devido processo legal.** Mas, para que a punição ocorra, é preciso levar em consideração o período de graça, o que não está sendo feito pela **LOTERJ**. De outra forma, pode-se dizer que não há legitimidade na punição antes de transcorrido o prazo de graça.

68 Logo, diante do prazo de graça concedido pela legislação federal de regência, não constitui exagero afirmar que, até 31 de dezembro de 2024, não é possível verificar a legitimidade de funcionamento das empresas que atuam nacionalmente no mercado de apostas de quota fixa e, pois, não se sustenta a punição pretendida pela **LOTERJ**.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

69 Durante o período de adequação em tela, que se iniciou em maio de 2024 e se encerrará em 31 de dezembro de 2024, **não há margem legal para o bloqueio de sites de pessoas jurídicas enquadradas no art. 24 da Portaria SPA/MF nº 827/2024, que explorem o serviço sem a devida autorização.** Assim, a v. decisão recorrida, que deferiu parcialmente a antecipação dos efeitos da tutela recursal, ao não observar o período de adequação previsto na Lei nº 14790/23, desconsiderou a legislação federal de regência, **em ofensa direta ao art. 22, inciso XX, da Constituição Federal.** Isto porque a Lei nº 14790/2023 conferiu um verdadeiro **prazo de graça** para a adaptação destas empresas às disposições legais e regulamentares, editadas sobre as apostas de quota fixa, em todo o território nacional.

70 Fundamentando-se na jurisprudência do Excelso STF referenciada, no sentido de que é facultado aos Estados a exploração de loterias, **desde que obedeçam à legislação federal de regência e a territorialidade da exploração lotérica** (ADPF's nº 492 e nº 493 e a ADI nº 4986), constata-se a **incompetência da LOTERJ para exigir a suspensão ou o bloqueio de sites que supostamente explorem**



**irregularmente o mercado de loteria de apostas de quota fixa em âmbito nacional, extrapolando, portanto, a territorialidade deste serviço.**

71 O Estado do Rio de Janeiro possui direito de exploração material das modalidades lotéricas previstas na legislação federal. Porém, **ainda que edite regulamentação própria, a normatização estadual deve observar a legislação federal, consoante preconiza o art. 35-A da Lei nº 13756/18. No âmbito da legislação federal e, especificamente no que tange às apostas de quota fixa, o §3º do art. 17 da Lei nº 14790/2023**, determina que “as empresas provedoras de conexão à internet e de aplicações de internet deverão proceder ao bloqueio dos sítios eletrônicos ou à exclusão dos aplicativos que ofertem a loteria de apostas de quota fixa em desacordo com o disposto neste artigo **após notificação do Ministério da Fazenda**”. (Negritou-se.)

72 De ver-se, portanto, que a legislação federal, que, na verdade, tem alcance nacional, exige notificação do Ministério da Fazenda para que ocorra o bloqueio de sítios eletrônicos ou a exclusão de aplicativos, **razão pela qual a LOTERJ não teria autoridade para exigir o bloqueio de sites, sem uma ordem judicial específica e sem regulamentação federal**. Registre-se que a legislação estadual, por ter **jurisdição territorial limitada à circunscrição do Estado-Membro, não é oponível aos órgãos federais**.

73 Assevere-se que, **ao solicitar o bloqueio, com fundamento em dispositivos específicos do Decreto Estadual nº 48806/23 (a exemplo do art. 8º, §2º), de sites de empresas que exploram loterias de quotas fixas em âmbito nacional, a LOTERJ extrapola a sua competência administrativo-executiva, a qual está limitada às autorizações restritas aos limites territoriais do Estado do Rio de Janeiro, conforme delimitado no art. 35-A da Lei nº 13756/18**.

## CONCLUSÃO

74 Diante do exposto, a **UNIÃO** requer o acolhimento da **PRELIMINAR DE INTERESSE PROCESSUAL EM INGRESSAR NO FEITO e a reconsideração da v. decisão recorrida**, com a sua conseqüente reforma, com o fim de que seja **REVOGADA** a tutela recursal antecipada parcialmente deferida ou, caso assim não entenda, após o seu regular processamento, seja promovido o julgamento perante essa Egrégia Turma e **PROVIDO** o agravo interno.



75 Instrui o presente recurso com documentos expedidos pelo Ministério da Fazenda.

Pede deferimento.  
Belo Horizonte, 08 de julho de 2024.

**TÚLIO PÔRTO SILVEIRA**  
**Advogado da União**

