

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Excelso Supremo Tribunal Federal

SOLIDARIEDADE, pessoa jurídica de direito privado, partido político registrado no E. Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ sob o n. 18.532.307/0001- 07 (**Doc. 01**), com sede em SHIS QL 26, Conjunto 01, Casa 19, Brasília/DF, CEP 71665-115, vem, por seus procuradores devidamente constituídos (**Doc. 02**) e respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro no art. 102, §1º, da Constituição Federal, bem como nas inteligências normativas contidas na Lei Federal n. 9.882/1999, propor a presente

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL**
com pedido de medida cautelar

objetivando, conforme as razões de fato e direito que serão trabalhadas doravante, evitar lesão a preceitos fundamentais decorrentes da instauração e exploração de loterias por Municípios brasileiros.

I. DA SÍNTESE DA CONTROVÉRSIA

1. A presente arguição de descumprimento de preceito fundamental versa, em síntese, sobre uma crescente prática observada nos últimos tempos, qual seja: a instituição e exploração indiscriminada e desregrada de loterias, bem como apostas esportivas, por Municípios brasileiros.

2. Além de enfraquecer a própria ideia de livre concorrência, a instauração e exploração de loterias por Municípios: *(i)* invade, em razão das inovações verificadas, a competência legislativa da União, conforme já definido por esta E. Suprema Corte quando do julgamento das ADPFs 492 e 493 e da ADI 4.986; e, *(ii)* ao mesmo tempo que consiste, por um lado, em uma atuação dos Municípios para criar benefícios próprios de arrecadação em detrimento da União e dos Estados, serve também como refúgio para agentes nocivos do mercado de apostas que, como será apontado mais proficuamente, vêm encontrando nas loterias municipais uma forma de superar as recentes regulações à atividade.

3. Essas questões, então, resultam em malferimentos aos preceitos fundamentais da livre concorrência (art. 170, IV, da CF), competência privativa da União (art. 22, XX, CF) e ao princípio federativo (art. 19, III, da CF).

4. Todas essas inobservâncias, como cediço, já deram ensejo a arguições de descumprimento de preceitos fundamentais, de modo que é indubitável que os ideais supracitados são aptos a fundamentarem esta medida. Confira-se:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 187 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 29 DA LEI N. 6.830/1980. CONCURSO DE PREFERÊNCIA ENTRE OS ENTES FEDERADOS NA COBRANÇA JUDICIAL DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS E NÃO TRIBUTÁRIOS. INCOMPATIBILIDADE DAS NORMAS IMPUGNADAS COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. AFRONTA AO INC. III DO ART. 19 DA CONSTITUIÇÃO. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental viabiliza a análise de constitucionalidade de normas legais pré-constitucionais insuscetíveis de conhecimento em ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes.

2. A autonomia dos entes federados e a isonomia que deve prevalecer entre eles, respeitadas as competências estabelecidas pela Constituição, é fundamento da Federação. O federalismo de cooperação e de equilíbrio posto na Constituição da República de 1988 não legitima distinções entre os entes federados por norma infraconstitucional.

3. A definição de hierarquia na cobrança judicial dos créditos da dívida pública da União aos Estados e Distrito Federal e esses aos Municípios descumpra o princípio federativo e contraria o inc. III do art. 19 da Constituição da República de 1988.

4. Cancelamento da Súmula n. 563 deste Supremo Tribunal editada com base na Emenda Constitucional n. 1/69 à Carta de 1967.

5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente para declarar não recepcionadas pela Constituição da República de 1988 as normas previstas no parágrafo único do art. 187 da Lei n. 5.172/1966 (Código Tributário Nacional) e no parágrafo único do art. 29 da Lei n. 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais).

(ADPF 357, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 24-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 06-10-2021 PUBLIC 07-10-2021)

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. PROIBIÇÃO DO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º, IV), DA LIBERDADE PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII), DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), DA DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 170, V) E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII). IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESTRIÇÕES DE ENTRADA EM MERCADOS. MEDIDA DESPROPORCIONAL. NECESSIDADE DE REVISÃO JUDICIAL. MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS. ADPF JULGADA PROCEDENTE.

1. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível em face de lei municipal, adotando-se como parâmetro de controle preceito fundamental contido na Carta da República, ainda que também cabível em tese o controle à luz da Constituição Estadual perante o Tribunal de Justiça competente.

(...)

18. A Constituição impõe ao regulador, mesmo na tarefa de ordenação das cidades, a opção pela medida que não exerça restrições injustificáveis às liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional (art. 1º, IV, e 170; art. 5º, XIII, CRFB), sendo inequívoco que a necessidade de aperfeiçoar o uso das vias públicas não autoriza a criação de um oligopólio prejudicial a consumidores e potenciais prestadores de serviço no setor, notadamente quando há alternativas conhecidas para o atingimento da mesma finalidade e à vista de evidências empíricas sobre os benefícios gerados à fluidez do trânsito por aplicativos de transporte, tornando patente que a norma proibitiva nega “ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente”, em contrariedade ao mandamento contido no art. 144, § 10, I, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 82/2014.

19. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/2016, por ofensa aos artigos 1º, IV; 5º, caput, XIII e XXXII; 22, IX, XI e XVI; 144, § 10, I; 170, caput, IV, V e VIII; e 173, § 4º, todos da Carta Magna.

(ADPF 449, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 08-05-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-190 DIVULG 30-08-2019 PUBLIC 02-09-2019)

5. Com efeito, diante dos dispositivos e princípios constitucionais desafiados pelos Municípios que estão atuando com o viés de instituir jogos lotéricos/apostas em suas bases territoriais à revelia das balizas legais impostas e seguidas pelos demais entes federados, é evidente a necessidade de atuação deste E. STF para resguardar a higidez da ordem constitucional objetiva.

II. DAS PERSPECTIVAS GERAIS DAS NORMAS MUNICIPAIS E DA RELEVÂNCIA DO TEMA

6. Nos termos apresentados, tem sido corriqueiro que, por meio de uma equivocada interpretação das decisões proferidas por esta E. Suprema Corte nas ADPFs 492 e 493 e ADI 4.986, os Municípios instituem e explorem atividades lotéricas em seus territórios (sendo observado, como mencionado, até mesmo a instituição de apostas esportivas em certas localidades).

7. Especificamente, visualizou-se que, até o momento: **(i)** o Município de São Vicente/SP, por meio da Lei Municipal n. 4.311/2022, instituiu a chamada “Loteria da Baixada” (**Doc. 03**); **(ii)** o Município de Guarulhos/SP instituiu, através da Lei Municipal n. 7.912/2021, uma loteria própria (**Doc. 04**); **(iii)** o Município de Campinas/SP, por meio de sua Lei Complementar n. 478/2024, instituiu a “Locamp” (**Doc. 05**); **(iv)** o Município de São Paulo/SP, por meio da Lei Municipal n. 18.172/2024, instituiu sua loteria (**Doc. 06**); **(v)** o Município de Belo Horizonte/MG, por meio da Lei Municipal n. 11.549/23, instituiu a “Bhlot” (**Doc. 07**); **(vi)** o Município de Anápolis/GO, por meio da Lei Complementar n. 535/2023, instituiu a “Lotan” (**Doc. 08**); **(vii)** o Município de Foz do Iguaçu/PR, através da sua Lei Municipal 5.275/2023, instituiu a “Lotoeste” (**Doc. 09**); **(viii)** o Município de Pelotas/RS, por meio de sua Lei 7.174/2023, estabeleceu a “Lotopel” (**Doc. 10**); **(ix)** o Município de Bodó/RN, por meio de sua Lei Complementar n. 01/2024, instituiu a “Lotseridó” (**Doc. 11**); **(x)** Porto Alegre/RS, por meio do Decreto n. 21.849 de 18 de janeiro de 2023, instituiu a “Lopa” (**Doc. 12**); **(xi)** Caldas Novas/GO, por meio da Lei Municipal n. 3.525/2023 (**Doc. 13**); **(xii)** Estância Hidromineral de Poá/SP, por meio de Lei Municipal n. 4.175/2021 (**Doc. 14**); **(xiii)** Miguel Pereira/RJ, por meio da Lei Complementar n. 414/2024 (**Doc. 15**); dentre muito outros municípios que já criaram ou já deliberam pela criação de suas respectivas loterias locais.

8. Evidentemente, existem inúmeras outras leis e projetos de leis locais que vão no mesmo sentido que as acima indicadas. Resta claro, desse modo, que se tem uma questão endêmica e que denota a pertinência do ajuizamento da presente demanda, quer seja para declarar a inconstitucionalidade das leis municipais citadas, quer seja para invalidar quaisquer outras que disciplinem apostas e loterias no âmbito dos demais municípios brasileiros.

9. Nota-se, portanto, que a ADPF se volta não só contra as leis municipais identificadas anteriormente, mas contra a prática constitucional, que deriva de equivocada interpretação da elasticidade da norma do art. 30, I, da Constituição.

Afinal, de acordo com o rígido modelo de distribuição de competências legislativas delineado, no âmbito da federação, pelo constituinte originário, os municípios só podem legislar sobre questões de interesse local, e sua mera capacidade de suplementação da lei federal (30, II), restrita ao âmbito da competência concorrente, longe está de permitir a edição de leis na órbita material de competências conferidas privativamente à União.

10. Nesse sentido, além de a estipulação de loterias pelos municípios, por si só, já ser questionável — como se verá ao longo desta peça vestibular —, chamou a atenção, dentre as lotéricas já instituídas e as que estão em vias de serem criadas, a exploração da modalidade de apostas de “quota fixa” e, sobretudo, a cessão da exploração da atividade – altamente regulada – a empresas, inclusive que *não integram a lista* de pessoas jurídicas autorizadas para ofertarem esse tipo de apostas, elaborada pela Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) do Ministério da Fazenda¹.

11. Esse é o caso, por exemplo, do município de São Vicente (SP). Lá, em certame ocorrido em 2023, a empresa AMZ Loterias do Brasil Ltda. sagrou-se vencedora da licitação para explorar os serviços públicos lotéricos cedidos pelo município, dentre eles as modalidades de apostas de quota fixa. Note-se:

AVISO DE LICITAÇÃO – COMISSÃO MUNICIPAL DE LICITAÇÕES – CONCORRÊNCIA N.º 25/23 – PROC. ADM. N.º 33.269/23. Objeto: Concessão dos serviços públicos lotéricos para exploração das modalidades lotéricas previstas na lei federal n.º 13.756, de 12 dezembro de 2018, cujas modalidades são: apostas de quota fixa, loteria de prognóstico específico, loteria de prognóstico esportivo, loteria de prognóstico numérico, loteria instantânea e loteria passiva. Abertura: 16/11/23 às 10 horas, na Sala de Reuniões do Departamento de Compras e Licitações, localizada no Paço Municipal, na Rua Frei Gaspar, 384, 1º andar – Sala 23. São Vicente/SP. Edital completo poderá ser retirado gratuitamente no site da Prefeitura Municipal de São Vicente, através da página www.saovicente.sp.gov.br, a partir do dia 17/10/23. São Vicente, 12 de outubro de 2023.
ELISANGELA PEREIRA DOMINGUES
Secretária Municipal da Fazenda

AVISO DE HABILITAÇÃO – CONCORRÊNCIA PÚBLICA N.º 25/23. Objeto: Concessão de serviço público de loteria municipal – Processo Administrativo n.º 33.269/23. A Comissão Municipal de Licitações torna público que decidiu por unanimidade HABILITAR a empresa: Amz Loterias do Brasil Ltda. São Vicente, 1 de dezembro de 2023.
SANDRA REGINA MOTA GUIMARÃES
Presidente COMLIC.

AVISO DE ADJUDICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO – COMLIC - CONCORRÊNCIA PÚBLICA N.º 25/23. Objeto: Concessão de serviço público de loteria municipal – Proc. Adm. n.º 33.269/23. Adjudicado em 01/12/23 à favor da Empresa: Amz Loterias do Brasil Ltda. Data da Homologação: 01/12/23. Just.: Lei Federal n.º 8.666/93. São Vicente, 1 de dezembro de 2023.
SANDRA REGINA MOTA GUIMARÃES
Presidente COMLIC

12. Ocorre que o fato de a empresa AMZ Loterias do Brasil não constar dentre as autorizadas pela SPA para a exploração da modalidade de aposta por quota fixa, não obsta a sua atuação à frente da “Loteria da Baixada”.

¹ <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/lista-de-empresas>

13. A mesma empresa, inclusive, também é responsável pela operação dos terminais lotéricos da “Poá da Sorte”, loteria municipal de Poá/SP que, dentre os seus serviços, oferece aos usuários jogos como “Cigana da Sorte”, “Caçador de Prêmios”, “Sangue Bom”, “Cleópatra”, que são terminais de videoloterias. Veja-se, em retrato extraído de reportagem sobre os referidos terminais em Poá/SP²:



14. Trata-se de *prática não regulamentada*, fato que já foi reconhecido por este E. STF na ADI n. 3.060³ como *usurpação da competência privativa* da União para dispor sobre a matéria.

15. A situação é semelhante ao que ocorre em Bodó/RN, com a agravante de que, na cidade potiguar, foram credenciadas 38 (trinta e oito) empresas para a exploração de serviços lotéricos virtuais através da respectiva loteria municipal (Lotseridó)⁴, inclusive na modalidade de aposta por quota fixa (Doc. 16), sendo que nenhuma das mais de três dezenas de empresas habilitadas constava dentre as autorizadas pela SPA para operarem no território nacional.

² <https://www.yogonet.com/brasil/noticias/2024/03/27/1591-poa-inaugura-unidade-municipal-de-videoloteria-com-24-jogos>

³ ADI 3060, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 03-05-2007, DJe-028 DIVULG 31-05-2007 PUBLIC 01-06-2007 DJ 01-06-2007 PP-00024 EMENT VOL-02278-01 PP-00136

⁴ <https://pmbodorn.transparencia.topsolutionsrn.com.br/licitacao/1%2F2024/Credenciamento?hash=8B759BF84556B36680D66E211B87C45C&pathOrigem=1>

16. Além disso, o valor da outorga para a exploração da atividade em Bodó (RN) é de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fração ínfima dos R\$ 30 milhões estipulados pelo Ministério da Fazenda para a atuação de empresas do mesmo tipo no país.

17. A desordem em Bodó/RN alcançou tamanha proporção que a prefeitura local foi notificada pelo Ministério da Fazenda quanto à irregularidade da atuação das empresas credenciadas, em especial por ter sido instituída uma espécie registro próprio do município, dissociado dos parâmetros estabelecidos pelos órgãos da União, que, reitere-se, detém competência privativa para legislar sobre a matéria⁵.

18. Além disso, foi enviado ofício à ANATEL para fossem bloqueados os *sites* das empresas licenciadas; afinal, além de não autorizadas, há fortes indícios de que a atividade da loteria municipal de Bodó/RN não está restrita aos limites do território da cidade, que, a bem da verdade, *padece da suspeita de ser tão somente um hub* para empresas irregulares.

19. Nesse sentido, desafia a lógica a desproporção entre a população do município (2.363 habitantes) e o número de empresas registradas para a exploração dos serviços lotéricos: há uma empresa para cada 62 moradores da região.

20. Não obstante os indícios graves de irregularidades e ilicitudes de todos os tipos e a notificação do Ministério da Fazenda as alertando, a exploração da loteria municipal em Bodó/RN persiste em verdadeiro desafio à autoridade dos entes competentes para a regulamentação da atividade⁶.

21. Esse é, de forma bastante geral, o cenário no qual exsurge a presente ação: a proliferação desregrada de lotéricas municipais – por si só sem qualquer lastro normativo que as autorize – que servem de abrigo para a atuação de empresas particulares não licenciadas para a exploração do serviço ao arrepio de qualquer controle feito pelo Ministério da Fazenda com fundamento nos normativos federais sobre a matéria (notadamente as Leis n. 13.756/2018 e 14.790/2023).

⁵ <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2025/02/07/ministerio-da-fazenda-notifica-prefeitura-de-cidade-do-rn-que-credenciou-bets.ghtml>

⁶ <https://bnldata.com.br/apesar-de-notificacao-da-fazenda-bets-de-bodo-seguem-com-operacao/>

III. DOS DEMAIS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS

22. Explicitados os contornos que demandam a propositura desta medida, bem como identificadas as leis e a prática municipal inconstitucional que compõem o objeto da presente ADPF, este Arguente passará a abordar o preenchimento dos pressupostos necessários para propor este feito.

III.1. DA LEGITIMIDADE ATIVA

23. Ao se observar o artigo 2º, I, da Lei n. 9.882/1999, extrai-se que os mesmos sujeitos aptos a propor Ação Direta de Inconstitucionalidade, os quais são arrolados no artigo 103 da Constituição Federal, são legitimados para o ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

24. Nessas conjunturas, como se depreende facilmente, o Arguente é partido político regularmente constituído há mais de 10 (dez) anos e devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral.

25. Além disso, cumpre salientar que o Solidariedade possui representação no Congresso Nacional e conta, hoje, com 5 (cinco) Deputados Federais eleitos para a legislatura de 2023 a 2027⁷ — nessa toada, restam perfeitamente atendidas as duas exigências de lei indicadas no parágrafo anterior.

26. É imprescindível também rememorar que os partidos políticos constituem os chamados legitimados universais, ou seja, são aquelas entidades que não necessitam comprovar a pertinência temática com o objeto da sua arguição.

27. A ideia de universalização é de fácil compreensão, eis que se leva em consideração a importância que tais instituições possuem junto ao Estado Democrático de Direito, como, aliás, já foi pontuado por esse E. Supremo Tribunal Federal. Perceba-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PARTIDO POLÍTICO - PERTINÊNCIA TEMÁTICA - INEXIGIBILIDADE - LEGITIMIDADE ATIVA AMPLA DAS AGREMIações PARTIDÁRIAS NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE - A POSIÇÃO INSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SISTEMA NORMATIVO DA CONSTITUIÇÃO - REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS AÇÕES DIRETAS -SERVIDOR PÚBLICO E EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL - LEI

⁷ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/parlamentares/em-exercicio>. Acesso em 20.12.2024.

ESTADUAL QUE CONTEM MATÉRIA ESTRANHA AQUELA ENUNCIADA EM SUA EMENTA - SUPOSTA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA MORALIDADE - INOCORRÊNCIA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. PARTIDO POLÍTICO E PERTINÊNCIA TEMÁTICA NAS AÇÕES DIRETAS:

(STF. Tribunal Pleno. ADI n. 1.096-MC, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 22/09/1995, p. 30.589).

28. Por consequência, uma vez que o Solidariedade foi legalmente constituído e notando-se que restaram atendidos os requisitos previstos legal e constitucionalmente (em especial nos artigos 2º, I, da Lei n. 9.882/1999 e 103, VIII, da Constituição Federal), torna-se indene de dúvidas que o Arguente é parte legítima para propor a presente demanda.

III.2. DO ACERTO DA MEDIDA

29. Demonstrada a legitimidade deste Arguente, cumpre ressaltar, ainda, que o meio processual aviado é o mais adequado para solver a controvérsia constitucional, satisfazendo todos os requisitos para o seu manejo, conforme restará demonstrado.

30. Em relação aos dispositivos-parâmetros desta demanda, como já colocado (artigos 19, III, 22, XX, 30, I e II, e 170, IV, da CF), são indiscutíveis preceitos fundamentais de nossa Constituição.

31. Por sua vez, no que concerne aos objetos desta arguição, a abranger tanto a prática inconstitucional de estender a competência municipal para dispor sobre loterias e apostas, bem como as leis municipais identificadas anteriormente, são eles inegavelmente "*resultantes de ato do Poder Público*", conforme inteligência da Lei 9.882/1999, artigo 1º, I. São Leis Municipais que podem, logicamente, ser cotejadas pela presente via.

32. Outrossim, levando-se em consideração a jurisprudência deste E. STF, que não admite o manejo de ADI para questionar normas municipais, elegeu-se a arguição como meio de solucionar a presente controvérsia, diante do princípio da subsidiariedade, cuja conformação está definida, por exclusão, via art. 4º, §1º, da Lei n.º 9.882/99.

33. A inexistência de meio com eficácia geral capaz de sanar a lesividade aos preceitos fundamentais, na esteira de numerosos precedentes que remontam à canônica ADPF 33/DF, é, pois, facilmente constatável, tudo a descortinar a possibilidade do manejo da ADPF seja para viabilizar a declaração de

inconstitucionalidade das leis municipais já concretamente identificadas no pedido, seja para invalidar a mesma prática, exteriorizada pela edição de outras tantas leis municipais que insistam em exorbitar dos estreitos limites ditados pelo art. 30, I e II, da Constituição para legislar sobre apostas e lotéricas.

34. Note-se que o caso permite esse uso expansivo da ADPF, para desfazer a prática inconstitucional, até mesmo por um imperativo prático de defesa dimensão objetiva da Constituição, porquanto, com a disseminação de um autêntico modismo inconstitucional, pode-se chegar ao paroxismo de forçar o ajuizamento de mais de 5500 ADPFs, caso o ataque seja realizado, de forma fragmentada e heterodoxa, contra cada lei municipal que possa disciplinar a matéria. O uso da ADPF para o combate à prática constitucional potencializa os seus efeitos contra um risco de autêntica metástase inconstitucional da alargada competência legislativa que vem sendo indevidamente praticada pelas edilidades da República.

35. Afinal, até mesmo diante dos estritos limites objetivos ditados pela competência nobre encartada no art. 102, I, "a", da Lei Fundamental, a "(...) ação direta de inconstitucionalidade não é cabível para impugnar lei municipal. O art. 102, I, "a", da Constituição, é bastante claro no sentido de que apenas os atos normativos federais ou estaduais poderão ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **O ato normativo municipal apenas poderia ser objeto de arguição de descumprimento de preceito fundamental (Lei 9.882/99).**"⁸.

36. Para além do cabimento da ADPF contra leis municipais, também é consagrada pela jurisprudência do Supremo a possibilidade de seu ajuizamento para confrontar práticas inconstitucionais que malfirmam preceitos fundamentais, consoante se constata dos julgados adiante transcritos:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ALEGADA CONDUTA OMISSIVA E COMISSIVA DO PODER PÚBLICO NO COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER. PROCESSOS DE APURAÇÃO E JULGAMENTO DE CRIMES CONTRA A DIGNIDADE SEXUAL. QUESTIONAMENTOS QUANTO AO MODO DE VIDA E À VIVÊNCIA SEXUAL PREGRESSA DA VÍTIMA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Ofende os princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana a perquirição da vítima, em processos apuratórios e julgamentos de crimes contra a dignidade sexual, quanto ao seu modo de vida e histórico de experiências sexuais. 2. A despeito da atuação dos Poderes da República, pela análise dos argumentos postos na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, é de se concluir necessário que este Supremo Tribunal, no exercício de sua competência constitucional, interprete os dispositivos

⁸ ADI 4651, rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática. DJ 20.9.2011.

impugnados pelo arguente conforme a Constituição da República, para conferir máxima efetividade aos direitos constitucionalmente postos e coibir a perpetuação de práticas que impliquem na revitimização de mulheres agredidas sexualmente. 3. Arguição julgada procedente para i) conferir interpretação conforme à Constituição à expressão “elementos alheios aos fatos objeto de apuração” posta no art. 400-A do Código de Processo Penal, para excluir a possibilidade de invocação, pelas partes ou procuradores, de elementos referentes à vivência sexual pregressa da vítima ou ao seu modo de vida em audiência de instrução e julgamento de crimes contra a dignidade sexual e de violência contra a mulher, sob pena de nulidade do ato ou do julgamento, nos termos dos arts. 563 a 573 do Código de Processo Penal; ii) fica vedado o reconhecimento da nulidade referida no item anterior na hipótese de a defesa invocar o modo de vida da vítima ou a questionar quanto a vivência sexual pregressa com essa finalidade, considerando a impossibilidade do acusado se beneficiar da própria torpeza; iii) conferir interpretação conforme ao art. 59 do Código Penal, para assentar ser vedado ao magistrado, na fixação da pena em crimes sexuais, valorar a vida sexual pregressa da vítima ou seu modo de vida e **iv) assentar ser dever do magistrado julgador atuar no sentido de impedir essa prática inconstitucional, sob pena de responsabilização civil, administrativa e penal.**

(ADPF 1107, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 23-05-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-s/n DIVULG 23-08-2024 PUBLIC 26-08-2024)

Ementa: Direito da criança e do adolescente. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Decreto nº 10.003/2019. Composição e funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – Conanda. Procedência parcial do pedido. 1. Importância de evitar os riscos do constitucionalismo abusivo: **prática que promove a interpretação ou a alteração do ordenamento jurídico, de forma a concentrar poderes no Chefe do Executivo e a desabilitar agentes que exercem controle sobre a sua atuação.** Instrumento associado, na ordem internacional, ao retrocesso democrático e à violação a direitos fundamentais. 2. A estruturação da administração pública federal insere-se na competência discricionária do Chefe do Executivo federal. Entretanto, o exercício dessa competência encontra limites na Constituição e nas leis, e deve respeitá-las. 3. As novas regras que disciplinam o funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - Conanda, a pretexto de regular, frustram a participação das entidades da sociedade civil na formulação de políticas públicas em favor de crianças e adolescentes e no controle da sua execução, como exigido pela Constituição. Tais regras contrariam norma constitucional expressa, que exige tal participação, e colocam em risco a proteção integral e prioritária da infância e da juventude (art. 227, caput e § 7º, e art. 204, II, CF). 4. Ação julgada parcialmente procedente. Tese: “É inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos”. (ADPF 622, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01-03-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-097 DIVULG 20-05-2021 PUBLIC 21-05-2021)

37. Por todo o exposto, resta demonstrado que a presente arguição, como autêntico soldado de reserva da jurisdição constitucional abstrata, é meio adequado e eficaz para sanar as lesões a preceitos fundamentais que serão, de modo

subsequente, demonstradas, pois “*apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata*”⁹.

IV. DOS EFETIVOS DESCUMPRIMENTOS A PRECEITOS FUNDAMENTAIS

38. Evidenciada a higidez e pertinência da presente demanda, cabe ao Arguente adentrar, de forma efetiva, aos contornos que denotam a imperiosidade de que esta E. Suprema Corte se posicione acerca da temática trazida.

39. Essa individualização das considerações, já meramente ventilada ao transcorrer deste petítório, será feita por meio dos tópicos subsequentes, os quais abordarão a problemática ora trazida.

IV.1. AS BALIZAS EXISTENTES PARA A EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS LOTÉRICOS. AUSÊNCIA ABSOLUTA DE AUTORIZAÇÃO PARA AS LOTÉRICAS MUNICIPAIS.

40. Antes de adentrar a efetiva demonstração das violações a preceitos fundamentais promovidas pelos atos normativos municipais, o Arguente entende que é importante clarificar a esse E. Supremo Tribunal Federal **que os atos impugnados extrapolam os limites do que restou decidido no julgamento das ADPFs 492 e 493 e ADI 4.986, todas de relatoria do Exmo. Min. Gilmar Mendes.**

41. Naquelas demandas do controle concentrado, discutia-se a constitucionalidade da vedação à exploração de loterias por determinados Estados-membros e àqueles a que a atividade era permitida, que obedecessem aos limites estipulados em normas federais, ou seja, voltava-se ao questionamento da constitucionalidade de dispositivos do Decreto-Lei n. 204/1967.

42. No julgamento, ficou assentado que havia competência material dos Estados-membros para a exploração do serviço público de loterias, que a atividade se caracterizaria como serviço público por opção do legislador e, a partir destes parâmetros, a discussão se jungiu à aferição da possibilidade de se restringir a titularidade a um ou outro ente federativo, por ausência de previsão constitucional expressa, além da discussão sobre o regime de privilégios para que a União explorasse o serviço público de loterias.

43. A esse respeito, decidiu-se que a legislação federal não poderia impor outras restrições à exploração do serviço público a qualquer ente federativo, senão

⁹ ADPF 388, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 01.08.2016

aquelas já constantes do texto constitucional. A decisão teve como pilar central a disposição constante no art. 25, §1º, da CF/88 que ressalva aos Estados “as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”.

44. Deriva desse fundamento, à luz do entendimento exarado por E. STF na ocasião, no que tange especificamente à existência de restrições à existência de empresas lotéricas não federais, as limitações previstas no texto constitucional (art. 22, XX, da CF/88) circunscrever-se-iam apenas ao exercício da competência legislativa para dispor sobre consórcios e sorteios, restando sedimentado, porém, que os Estados poderiam explorar a atividade econômica regulada pela lei federal –, no denominado exercício de competência administrativa.

45. Afinal, rememore-se, o objeto das referidas ações de controle concentrado de constitucionalidade não abrangia a discussão sobre a possibilidade (ou não) exploração de loterias municipais, mas sim, tão somente sobre loterias dos Estados.

46. Ademais, o fundamento constitucional aplicado para compreender a extensão da competência administrativa de serviços lotéricos aos Estados – qual seja: a ressalva contida no art. 25, §1º, da CF/88 – não é imediatamente aplicável para abranger também os municípios, para os quais, diferentemente dos Estados, não se equaciona o problema via teoria dos poderes reservados, sendo o seu âmbito de competência legislativa definido por indicação taxativa dos incisos do art. 30. Ora, a Constituição traça como sextante para o exercício da competência municipal a preponderância do interesse local. Difícil é, portanto, legitimar que a municipalidade possa identificar algum singular interesse da localidade para uma disciplina *sui generis* de casas lotéricas e apostas, tendo em vista, por sinal, que a matéria está inserida no âmbito da competência privativa da União. Não bastasse, mesmo nos casos de competência concorrente (o que não é o caso), que admitem a rara suplementação estadual e municipal, alguma necessidade local especial deve ser satisfeita pela legislação, já que nenhum ente subnacional pode disciplinar normas gerais sobre a matéria, diante do preceito contido no art. 24, 1º, da Carta.

47. Contudo, a despeito da absoluta ausência de autorização constitucional, conforme brevemente demonstrado da síntese fática desta arguição e será ressaltado nos capítulos seguintes, há uma verdadeira profusão de lotéricas municipais que funcionam absolutamente à margem da lei federal, e inclusive ao arrepio da própria regulamentação expedidas pela União sobre o tema.

48. Mais do que a **inconstitucionalidade formal** na gênese, as loterias municipais têm desequilibrado a exploração de atividades similares pela União e pelos Estados (entes efetivamente legitimados para tal) e servido como verdadeiro porto seguro para a exploração da atividade por empresas não autorizadas no país, razão pela qual resta imprescindível a atuação imediata deste E. STF para resguardar a vigência objetiva da Carta de 1988.

IV.1.1. Da clara inconstitucionalidade no que tem sido visto em âmbito de loterias municipais

49. Nos termos alinhavados, tem sido vista uma gama de municípios a instituir suas loterias com base em equivocada interpretação da decisão proferida por esta E. Suprema Corte quando do julgamento da ADI n. 4.986 e das ADPFs 492 e 493 — sendo certo que a menção aos municípios naquele *decisum* se tratou de um mero *obter dictum* que, como cediço, é incapaz de fazer coisa julgada.

50. Nada obstante, é fato que a decisão relacionada aos processos de controle concentrado supracitados foi clara no sentido de consignar que *"sempre foi aceita juridicamente a convivência legal da exploração das loterias pela União e pelos Estados (...) que, mesmo quando a União optou, em 1961, por restringir a exploração de loterias à modalidade direta no âmbito federal, permaneceu lícita a exploração de loterias pelos Estados, inclusive por meio de delegação"*.

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

52. Naquela oportunidade, apesar de ter havido aquela simples menção aos Municípios, houve um verdadeiro foco para a situação dos Estados-membros. Até por essa razão, é bom que se diga, o foco constitucional utilizado no cotejo desta E. Suprema Corte foi afeto ao art. 25, §1º, daquele Livro Maior. Para que não restem dúvidas:

"Outra não foi senão a fórmula adotada pela Constituição Federal de 1988 ao dispor, no seu art. 25, § 1º, que "são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição". Sob o pálio da manutenção tradicional dessa pedra de

toque do constitucionalismo republicano brasileiro, não vejo como uma lei federal possa restringir a competência material de exploração de serviço público a determinado ente, sob pena de violação dos pilares do nosso federalismo.

Essa mesma conclusão, ressalte-se, foi alinhavada pelo eminente Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, em parecer sobre a matéria, ao dispor que:

“Não estando o serviço público de loterias previsto dentre as atividades econômicas (CF, art. 177) e serviços públicos (art. 21, X, XI e XII) reservados expressamente à União pela Constituição da República – não há que se cogitar de monopólio federal sobre ele. Note-se que é despidianda qualquer consideração sobre os motivos que possam ter justificado a edição do Decreto-lei 204/67 - como se fazia necessário à luz da ordem constitucional pretérita - de vez que, presentemente, a legislação infraconstitucional simplesmente não está autorizada a criar monopólios de atividades econômicas ou de serviços públicos”. (BARROSO, Luis Roberto. Loteria - Competência estadual - Bingo. Revista de Direito Administrativo, v. 220, n. 0, p.262–277, 2000. p. 269).

Assim, parece-me indene de dúvidas que não pode uma legislação federal impor a qualquer ente federativo restrição à exploração de serviço público para além daquelas já previstas no texto constitucional.

A obviedade desse entendimento, no entanto, titubeia com o caráter longínquo do debate sobre a constitucionalidade das lotéricas estaduais. Sendo tão simples a impossibilidade de lei impor reserva à exploração de serviço público, por que, afinal, o repositório do Supremo Tribunal Federal é permeado por decisões em sentido contrário? Aqui fixo talvez a principal contribuição do presente voto: devemos reconhecer que a jurisprudência do STF tem-se limitado nos últimos anos a discutir a competência legislativa para regulamentar as atividades de loteria. O presente caso, todavia, exige-nos uma disjuntiva: não estamos aqui discutindo se a competência para legislar sobre os sistemas lotéricos é da União ou dos Estados. Estamos a discutir a competência administrativa – material – de execução de um serviço público. Esse distinguishing é a janela hermenêutica que nos permite visitar o tema.

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

(...)

Assim, **a declaração de não recepção do art. 1º do Decreto-Lei 204/1967 pela Constituição de 1988 não gera consequências maiores além da simples extensão do regime jurídico das loterias estaduais hoje existentes aos Estados que tiveram a possibilidade de exploração deste serviço público fulminada pela proibição legislativa ora impugnada.**”

53. Essa limitação e análise feita pelo prisma constitucional do art. 25, §1º, da CF/88, certamente, possui uma razão de ser, qual seja: como detém apenas uma competência para legislar com relação ao interesse local e em suplementação ao que dispõem as normas federais e estaduais, não há que se falar em possibilidade de os Municípios instituírem loterias próprias em seus territórios.

54. E isso é visto pelo fato de se verificar que a norma federal, seja o Decreto-Lei 204/1967 ou o Decreto-Lei 6.259/1944, evidencia a intenção da União de permitir uma exploração organizada dos jogos aqui tratados.

55. Em outros termos, a intenção era justamente impedir a instauração de loterias sem quaisquer critérios e cujas regras nem mesmo fossem previsíveis, o que é justamente o caso (o que é exemplificado à perfeição sobretudo pelo citado exemplo advindo do município de Bodó/RN).

56. Perceba-se, então, que o que se denota é que, **ao regrar, privativamente, o tema dos consórcios e sorteios, na esteira do art. 22, XX, da CF/88**, o legislador federal se limitou a permitir que apenas a **União e os Estados** explorassem a atividade lotérica com o fito de evitar a confusão ora apresentada.

57. A posição do legislador federal é que, portanto, foi endossada por esta E. Suprema Corte quando do cotejo da ADI 4.986 e das ADPFs 492 e 493.

58. Por essa razão organizacional ventilada, é que ambos os decretos acima referenciados se limitam a indicar a **União e os Estados-Membros** como passíveis de explorar as loterias. Note-se:

Decreto-Lei 204/1967

Art 33. No que não colidir com os termos do presente Decreto-lei, as loterias estaduais continuarão regidas pelo Decreto-lei nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944.

Decreto-Lei 6.259/1944

Art. 1º O Serviço de loteria, **federal ou estadual**, executar-se-á, em todo o território do país, de acôrdo com as disposições do presente Decreto-lei.

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.

Art. 4º **Somente a União e os Estados** poderão explorar ou conceder serviço de loteria, vedada àquela e a estes mais de uma exploração ou concessão lotérica.

59. A situação dos Municípios, em outros termos, é extremamente peculiar com relação aos demais entes federativos, sendo certo que a própria instituição das loterias municipais desafia uma competência que, como posto por este E. STF em observância ao art. 22, XX, da CF/88, é privativa da União.

60. Ou seja: a instauração de loterias municipais, por ser uma inovação às normas federais sobre o tema (que é reconhecidamente de competência privativa da União), é eivada de inconstitucionalidade. **Não lhes socorre, ainda, de forma**

autônoma, qualquer interesse local, de modo que o art. 30 da CF/88 não constituiu porto seguro para as leis municipais editadas e para a prática inconstitucional que se alastra pelo País adentro.

61. Some-se a isso o fato de que os Municípios, ainda que pela esfera material, estão atuando em contrassenso ao que foi definido por este E. STF na ADI n. 4.986 e das ADPFs 492 e 493.

62. Diversos atos como os que são aqui trazidos são acompanhados de editais licitatórios prevendo a possibilidade de realização de apostas lotéricas pela via da rede mundial de computadores.

63. Ora, a atuação *online* faz com que um determinado Município atue em campo nacional, o que é reservado à União — em total desacordo com mais uma norma federal, qual seja, o art. 35-A, da Lei 13.756/2018.

64. Um exemplo disso, aliás, é o edital de licitação da Loteria de Anápolis/GO (LOTAN). Ali, encontra-se previsão de atuação física e na via eletrônica, note-se (Doc. 17):

p) Declaração própria de que a licitante:

- Observará e cumprirá as regras de *payout* mínimo fixadas pelo PODER CONCEDENTE;
- Manterá programa permanente de atendimento ao cliente;
- Implantará programa de Jogo Responsável e prevenção aos transtornos de jogo patológico, observados os requisitos mínimos constantes com a legislação vigente e demais normas regulamentares expedidas pelo órgão responsável.
- Possui sistema *online* de apostas de evento que atende a todas as exigências.

4.4 A disponibilização dos produtos lotéricos pelo canal online deverá ser realizada por meio de website específico e exclusivo para a realização de apostas ou por meio de aplicativo.

25.1. A solução envolve o desenvolvimento, implementação e manutenção contínua de uma plataforma de apostas esportivas online. Esta plataforma incluirá atualizações regulares, suporte técnico dedicado, e serviços de monitoramento e auditoria constantes para garantir a integridade e segurança das operações.

65. O mesmo é visto no que tange ao Município de Miguel Pereira/RJ e no âmbito do Município de São Paulo/SP (Doc. 18), em que se tem respectivamente:

§1º A captação dos recursos por meio da loteria municipal será realizada através do entretenimento físico, eletrônico ou virtual dentro do território do Município, e da exploração de jogos lotéricos físicos dentro do território do Município e eletrônicos, virtuais e online explorados por empresa sediada no Município no âmbito da rede mundial de computadores (www – world wide web).

Considerando-se, pois, o potencial de arrecadação do mercado de loterias e seu papel como linha auxiliar de financiamento de políticas públicas de interesse local do Município de São Paulo, tais como segurança pública, saúde, educação, moradia, dentre outros, faz-se necessário discutir as modalidades, aspectos regulatórios e jurídicos que promovam benefícios sociais e econômicos relevantes, além de mitigar riscos inerentes ao atual movimento de loterias. Para tanto, é indispensável criar condições operacionais para que se consiga melhorar as atividades lotéricas no Município de São Paulo, tanto com publicidade quanto com vendas online e/ou postos lotéricos, inclusive com a adoção das melhores práticas de prevenção do transtorno do jogo patológico, nos termos da legislação aplicável.

66. É fácil se observar, desse modo, que não se está diante de tema e exploração local, especialmente pelas facilidades de se realizar um jogo lotérico por meio da rede mundial de computadores.

67. Além desses dois atos normativos mencionados a título de exemplo, é certo que outros atos normativos locais aqui citados possuem uma amplitude que supera o território dos Municípios que lhes deram vigência, o que evidentemente não pode ser aceito — e deve ser limitado por este E. STF.

68. Isso dito, ao ignorarem norma federal advinda do ente competente para tanto (nos termos do art. 22, XX, da CF/88, e com lastro na própria posição desta E. Corte no âmbito da ADI n. 4.986 e das ADPFs 492 e 493), o que fazem os Municípios na presente circunstância, ávidos pelo incremento de receitas a qualquer custo, é uma verdadeira transgressão ao princípio federativo e com relação às competências constitucionalmente estabelecidas.

69. A premissa fere de morte o quanto disposto pelo art. 19, III e o art. 22, XX, da CF/88. A propósito, esta E. Corte já se posicionou nesse sentido, confira-se:

EMENTA: SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. RATIO DECIDENDI IDÊNTICA À PROFERIDA NO RE Nº 889.095-AGR-ED-EDv/RJ. CONTROVÉRSIA COM ESTATURA CONSTITUCIONAL . COBRANÇA PELO USO DAS FAIXAS DE DOMÍNIO DE RODOVIAS IMPOSTA A CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA ELÉTRICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E MATERIAL DA UNIÃO SOBRE SERVIÇOS DE ENERGIA (ART. 21, INC. XII, AL . B, E ART. 22, INC. XII, DA CRFB). NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA À REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS PREVISTA NA CRFB . PRINCÍPIO FEDERATIVO. UNIFORMIZAÇÃO DO SISTEMA REGULATÓRIO DOS SERVIÇOS DE ENERGIA. ART. 151 DO CÓDIGO DE ÁGUAS (DECRETO Nº 24 .643, DE 1934) E DECRETO Nº 84.398, DE 1980: JUÍZO DE RECEPÇÃO CONSTITUCIONAL POSITIVO. COTEJO ENTRE O ART. 11 DA LEI Nº 8 .987, DE 1995, E O DECRETO Nº 84.398, DE 1980. INOPONIBILIDADE NA EXECUÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. INVIÁVEL PERCEPÇÃO DE RECEITA ADICIONAL EM FAVOR DE UMA CONCESSIONÁRIA EM DETRIMENTO DA ATIVIDADE PRINCIPAL DE OUTRA . NATUREZA DO BEM PÚBLICO COMPARTILHADO. BEM PÚBLICO DE USO COMUM DO POVO. COMPARTILHAMENTO NÃO ONEROSO, NO CASO DAS FAIXAS DE DOMÍNIO RODOVIÁRIAS, PARA SERVIÇOS PÚBLICOS PRESTADOS PELAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO PÚBLICO. HARMONIA REGULATÓRIA E FEDERATIVA . EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF. PARADIGMAS: RE Nº 581.947-RG/RO (TEMA RG Nº 261), ADI Nº 3.763/RS E ADI Nº 6 .482/DF. **1. O tema da cobrança de tarifa pelo uso das faixas de domínio em face de empresas concessionárias de energia elétrica atinge estatura constitucional, referindo-se à questão atinente à repartição constitucional de competências (arts. 21, inc . XII, al. b, e 22, inc. XII, da Constituição da Republica. 2 . Patente a competência da União para legislar privativamente sobre energia, além da administração dos serviços de energia elétrica, conforme os arts. 21, inc. XII, al. b, e 22, inc . XII, da Carta Magna. 3. Competência material exercida por agências reguladoras, cujo poder normativo não deve extravasar os lindes estabelecidos na Constituição e na legislação federal. Observância ao princípio federativo** . 4. O Decreto nº 84.398, de 1980, que regulamenta o art. 151 do Código de Águas, foi recepcionado pela Constituição, porquanto não extravasa os limites do poder regulamentar pela previsão de não onerosidade na ocupação de faixas marginais por empresa prestadora de serviço público . 5. Questão de mérito relativa à necessidade de harmonização e uniformidade do sistema regulatório atinente aos serviços públicos que, no caso da ocupação de equipamentos necessários à prestação do serviço de energia elétrica, não deve onerar as empresas (públicas ou concessionárias) prestadoras. 6. Impossibilidade de aplicação, na hipótese, do art . 11 da Lei de Concessões, para auferimento de receitas adicionais a contrato administrativo de uma concessionária em detrimento da oneração imprevista de atividade principal atinente a contrato administrativo de outra prestadora de serviço público. Subsídio cruzado que alveja o interesse público primário e viabiliza, caso admitido, potencial ressarcimento em face do Poder Público concedente. 7. As faixas de domínio são consideradas bens públicos de uso comum do povo . Importância da noção do bem utilizado no aporte de linhas de transmissão de energia elétrica. Embora haja previsão pela oneração na utilização de infraestrutura noutros serviços públicos, a implantação das faixas de domínio não implica altos custos, inexistindo razão para cobrança em face da prestação de serviços que beneficiam toda a coletividade. 8. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evoluiu para não permitir a cobrança pelo uso das faixas marginais de rodovias em virtude da alocação de equipamentos necessários à prestação do serviço público de interesse coletivo: ratio decidendi dos paradigmas, RE nº 581 .947-RG/RO (Tema de RG nº 261) e ADIs nº 3.763/RS e nº 6.482/DF. 9 . Conclusão pela impossibilidade da cobrança de tarifa pelo uso das faixas de domínio por concessionárias de rodovia em face das

concessionárias prestadoras do serviço de energia elétrica. 10. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

(STF - ARE: 1349450 SP, Relator.: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 26/06/2023, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-08-2023 PUBLIC 17-08-2023)

70. Assim como no caso cuja ementa foi acima colacionada, o que ocorre aqui é a atividade legiferante de municípios à margem do rígido desenho de competências federativas traçado pela Lei Maior, fato que torna necessária a atuação repressiva deste E. STF acerca do tema no âmbito da jurisdição constitucional abstrata.

71. Com efeito, a situação não é de simples decote de uma competência administrativa comum, mas sim de usurpação da competência do legislador federal e de contrariedade aos limites traçados para a atividade lotérica por este e pelo próprio E. STF, exigindo-se a imediata declaração de inconstitucionalidade de todas as normas municipais que instituem loterias municipais, sejam as exemplificativamente apontadas no pedido, sejam as que constituem uma autêntica prática inconstitucional em franca disseminação — o que fica requerido.

IV.2. DA INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA.

IV.2.1. Da preocupante subversão da atividade lotérica para comportar a exploração de práticas vedadas pela legislação federal

72. Repassada uma brevíssima contextualização sobre o panorama legal e fático de descumprimentos sistêmicos às reservas de competência da União e dos Estados a partir da criação e exploração da atividade lotérica por Municípios, de forma objetiva, tem-se que as normas basilares para a exploração estão previstas no Decreto-Lei n. 204/1967 e, ao longo dos anos, foram complementadas por leis específicas para adequar o serviço às inovações metodológicas e tecnológicas, como, por exemplo, é o caso das já mencionadas Leis n. 13.756/2018 e 14.790/2023.

73. As modalidades de loterias são restritas às expressamente previstas na legislação federal (vide art. 14, §1º, da 13.756/2018¹⁰) e autorizadas pela União, nos

¹⁰ Art. 14. O produto da arrecadação total obtida por meio da captação de apostas ou da venda de bilhetes de loterias, em meio físico ou virtual, será destinado na forma prevista neste Capítulo, ressalvado o disposto no Capítulo V desta Lei ou em lei específica. (Redação dada pela Lei nº 14.455, de 2022)

§ 1º Consideram-se modalidades lotéricas:

I - loteria federal (espécie passiva): loteria em que o apostador adquire bilhete já numerado, em meio físico (impresso) ou virtual (eletrônico);

II - loteria de prognósticos numéricos: loteria em que o apostador tenta prever quais serão os números sorteados no concurso;

III - loteria de prognóstico específico: loteria instituída pela Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006 ;

IV - loteria de prognósticos esportivos: loteria em que o apostador tenta prever o resultado de eventos esportivos; e

termos do art. 22, XX, da CF/88, sendo expressamente vedado qualquer outro tipo paralelo de exploração de atividade lotérica, sorteios ou jogos de azar. A prática irregular, inclusive, é tipificada como contravenção penal, prevista nos arts. 45 a 58 do Decreto-Lei n. 6.259/1946.

74. Nesse sentido, no âmbito do entendimento consolidado e aprimorado a **partir da Súmula Vinculante n. 2 deste E. STF¹¹**, são inconstitucionais os atos normativos que disponham sobre sistemas de consórcios e sorteios, incluindo-se nestes toda a sorte de jogos de azar e loterias que não expressamente previstos e autorizados pelo normativo federal, com menção especial às máquinas caça-níqueis, cuja exploração da modalidade foi rechaçada por este E. STF no âmbito do julgamento da ADI n. 3.060¹².

75. Ocorre que, em resultado prático da propagação irregular e desenfreada, várias das loterias municipais passaram a explorar modalidades à revelia do regramento federal sobre a matéria, como é o caso das disponibilizações de “videoloterias” ou a concessão da exploração de serviços lotéricos a empresas estrangeiras não autorizadas e sem sede no país.

76. **Nesse contexto, os exemplos de Poá/SP e Bodó/RN**, trazidos anteriormente nesta inicial, são categóricos para representar um sem número de outros Municípios que, em atos de aparente institucionalidade, escancaram a estrutura pública a empresas não autorizadas para, por meio da exploração da atividade lotérica, se apropriarem de maneira maquiada de legitimidade por leis municipais, mas ilícita, dos recursos dos cidadãos, ludibriados pela suposta aparência de legalidade conferida pela oferta de supostos serviços públicos municipais.

77. As práticas nos ilustrativos casos trazidos, desafiam não só a competência concorrente da União e dos Estados para a exploração da atividade lotérica, como também demonstram o grave *status* de absoluto descontrole quanto à restrição das modalidades lotéricas àquelas previstas e autorizadas pela União.

78. Trata-se verdadeiramente da institucionalização flagrante de práticas criminosas, afinal **são antes da estrutura federativa que, apesar de não autorizados**

V - loteria instantânea exclusiva (Lotex): loteria que apresenta, de imediato, se o apostador foi ou não agraciado com alguma premiação.

¹¹ É inconstitucional a lei ou ato normativo Estadual ou Distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias.

¹² ADI 3060, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 03-05-2007, DJe-028 DIVULG 31-05-2007 PUBLIC 01-06-2007 DJ 01-06-2007 PP-00024 EMENT VOL-02278-01 PP-00136

pela legislação federal, expõem cidadãos, por meio de concessões de serviço público, a jogos de azar como máquinas caça-níqueis (videoloterias) e sites de apostas explorados por particulares que tampouco são autorizados.

79. O cenário caótico instaurado torna premente a atuação deste E. STF de modo a, mais uma vez, como já atuou nos precedentes supracitados, resguardar a competência e o controle exclusivos da União para dispor sobre modalidades lotéricas, sorteios e congêneres. Não há outra forma geral e abrangente de alcançar tal objetivo salvo pelo julgamento de procedência da presente ADPF, que serve o duplo propósito de invalidar as leis municipais apontadas ao final da peça e de afirmar a ilegitimidade constitucional da prática instituída pelos municípios de instituir loterias e sorteios das mais variadas espécies, o que invalida, por extensão, qualquer diploma municipal (por vezes, lei, por vezes, simples decreto autônomo) que insista em malferir a Carta, em especial os artigos 22, XX, e 30, I e II, da CF/88.

IV.2.2. Da inovação quanto aos repasses dos valores provenientes da exploração da atividade lotérica

80. Repassada uma brevíssima contextualização sobre o panorama constitucional, legal e fático de descumprimentos sistêmicos às reservas de competência da União e dos Estados a partir da criação e exploração da atividade lotérica por municípios, de forma objetiva, tem-se que as normas basilares da exploração (regular) de loterias estão dispostas no Decreto-Lei n. 204/1967 e a atividade foi admitida para "*redistribuir os seus lucros com finalidade social*".

81. A modalidade lotérica denominada "apostas de quota fixa" teve suas regras dispostas nas Leis Federais n. 13.756/2018 e 14.790/2023. Nestas o legislador resolveu que 50% (cinquenta por cento) de percentual do montante arrecadado seria distribuído pelos Estados aos Municípios, na proporção de sua população. Vejamos:

Art. 30. O produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa em meio físico ou virtual, salvo disposição em lei específica, será destinado:

(...)

§ 1º-A Do produto da arrecadação após a dedução das importâncias de que tratam os incisos III e V do **caput** deste artigo, 88% (oitenta e oito por cento) serão destinados à cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa e demais jogos de apostas, excetuadas as modalidades lotéricas previstas nesta Lei, e 12% (doze por cento) terão as seguintes destinações:

(...)

III - 36% (trinta e seis por cento) para a área do esporte, por meio da seguinte decomposição:

(...)

i) 0,70% (setenta centésimos por cento) às secretarias de esporte, ou órgãos equivalentes, dos Estados e do Distrito Federal;

§ 10. Do montante arrecadado nos termos da alínea *i* do inciso III do § 1º-A deste artigo, 50% (cinquenta por cento) caberão às secretarias de esporte, ou órgãos equivalentes, dos Estados e do Distrito Federal, e 50% (cinquenta por cento) serão distribuídos pelos Estados aos seus respectivos Municípios, na proporção de sua população.

82. Estas eram as regras a que os Municípios deveriam se reportar para promover o repasse dos valores, mas o que tem se verificado, na prática, é a verdadeira utilização das normas que autorizam a exploração dos serviços para a promoção de inovações, notadamente no que tange aos repasses (ou ausência deles) dos percentuais dos valores arrecadados aos demais entes federados, como se verá no quadro comparativo:

Ato Normativo	Local da Edição	Conteúdo
Decreto n. 21.846/2023	Município de Porto Alegre/RS	III – previsão de destinação de receita para o Município de Porto Alegre, na qualidade de royalties sobre os direitos de exploração, em percentual não inferior a 12% (doze por cento), este incidente sobre a receita operacional bruta da Loteria referente aos produtos lotéricos de todas as modalidades, exceto os relativos à modalidade prevista no art. 5o, inc. VI deste Decreto, cujo percentual deverá ser não inferior a 5% (cinco por cento); (...) IV – previsão de destinação de receita para o Município de Porto Alegre, na qualidade de royalties sobre os direitos de exploração, em percentual incidente sobre a receita operacional bruta da Loteria referente aos produtos lotéricos de todas as modalidades;
Lei Complementar Municipal n. 478/2024	Município de Campinas/SP	§ 1o A arrecadação líquida decorrente da comercialização de produtos lotéricos será destinada às atividades-fim das secretarias municipais de: I - Desenvolvimento e Assistência Social; II - Esportes e Lazer; III - Cultura e Turismo. § 2o O Poder Executivo disciplinará a forma de repartição da arrecadação líquida prevista no § 1o deste artigo.
Lei Ordinária Municipal n. 7.912/2021	Município de Guarulhos/SP	Art. 3o O produto da arrecadação total obtida através da captação de apostas ou da venda de bilhetes das loterias municipais, por meio físico ou virtual, será destinado segundo as seguintes diretrizes: I - à seguridade social municipal, devendo ser observado, em cada modalidade lotérica explorada, no mínimo, o percentual destinado pela União para a mesma finalidade;

		<p>II - ao financiamento de ações e projetos e aporte de recursos de custeio nas áreas de assistência social, direitos humanos, esporte, cultura, saúde e segurança pública;</p> <p>III - ao pagamento de prêmios, ao recolhimento do imposto de renda incidente sobre a premiação e a cobertura de despesas de custeio e de manutenção da operação da loteria municipal;</p> <p>IV - VETADO.</p>
Lei Municipal n. 4.311/2022	Município de São Vicente/SP	<p>Art. 6o O produto da arrecadação total obtido por meio da captação de apostas ou da venda de bilhetes de loterias, em meio físico ou em meio virtual, será destinado segundo as seguintes diretrizes estabelecidas no § 1o do art. 1o desta Lei.</p> <p>(...)</p> <p>§ 1o Fica o Poder Executivo autorizado a instituir e explorar a Loteria Municipal de São Vicente, devendo utilizar o resultado líquido obtido no custeio das seguintes áreas:</p> <p>I - seguridade social do Município;</p> <p>II - ao financiamento de ações, projetos e aporte de recursos de custeio nas áreas de assistência social, direitos humanos, esporte, cultura, saúde e segurança pública; e</p> <p>III - ao pagamento de prêmios, recolhimento de imposto de renda incidente sobre a premiação, pagamento de despesas de custeio de marketing, operação e estruturação dos produtos lotéricos, bem como cobertura do custeio e manutenção da operação da Loteria Municipal.</p>
Lei Complementar n. 535/2023	Município de Anápolis/GO	<p>Art. 3º. Os produtos da arrecadação total obtidos por meio da exploração do serviço público de Loteria, serão destinados para:</p> <p>I - pagamento de despesas operacionais;</p> <p>II - pagamento de prêmios e respectivo imposto de renda;</p> <p>III - financiamento do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Municipais de Anápolis, em montante equivalente a 80% (oitenta por cento) da arrecadação, abatidas as despesas dos itens I e II;</p> <p>IV - financiamento de programas sociais nas áreas de esportes, cultura e turismo, em montante equivalente a 20% (vinte por cento) da arrecadação, excluídas as despesas descritas nos itens I e II.</p>
Lei Municipal n. 11.549/2023	Município de Belo Horizonte/MG	<p>Art. 7º - A SMDE disciplinará a forma da entrega dos valores destinados à Seguridade Social, ao imposto de renda incidente sobre a premiação e aos demais beneficiários legais.</p>
Lei Municipal n. 18.172/2024	Município de São Paulo/SP	<p>Art. 3º A arrecadação bruta decorrente da comercialização de produtos lotéricos municipais, por meio físico ou virtual, será destinada, prioritariamente, ao pagamento de prêmios</p>

		<p>e ao recolhimento do imposto de renda incidente sobre a premiação.</p> <p>Art. 4º Sobre o saldo remanescente, após o pagamento de prêmios e recolhimento do imposto de renda incidente sobre a premiação, serão calculados os valores a serem repassados à Municipalidade, inclusive o percentual correspondente à outorga variável.</p> <p>Parágrafo único. A outorga variável será destinada:</p> <p>I - ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Social – FMD de que trata o art. 5º da Lei nº 16.651, de 16 de maio de 2017, devendo ser destinada a essa finalidade, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do valor correspondente à outorga variável;</p> <p>II - à redução do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS do Município de São Paulo;</p> <p>III - ao aporte em fundos de natureza contábil para a constituição de garantias de pagamento das obrigações pecuniárias assumidas pela Administração em virtude das parcerias de que trata a Lei nº 16.703, de 4 de outubro de 2017.</p> <p>Art. 5º O Poder Executivo, através do Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias – CMDP de que trata o art. 1º da Lei nº 16.651, de 2017, disciplinará a forma de repartição dos valores provenientes da exploração de serviços lotéricos, respeitados os patamares mínimos estabelecidos nesta Lei.</p>
--	--	--

83. Nota-se, portanto, que, sob o pretexto de explorar a atividade de loteria, os municípios brasileiros têm usurpado a competência legislativa que o art. 22, XX, da CF/88 conferiu à União para traçar regras gerais sobre o sistema de consórcios e sorteios. E vêm, igualmente, elastecendo a sua competência para além de qualquer assunto dotado de interesse local.

84. Assim sendo, sobretudo ao disporem de regimes próprios sobre a arrecadação e distribuição dos valores provenientes das apostas, os atos normativos editados pelos Municípios inovam e extrapolam as balizas estabelecidas pela Constituição e pela legislação federal sobre o tema **(que não contempla sequer a instituição de loterias municipais)**, de modo a ferir frontalmente o preceito fundamental relacionado ao princípio federativo naquilo em que materializa a divisão de competências definida pela Constituição Federal.

85. Há de se esclarecer que os parâmetros de controle desta arguição de descumprimento de preceito fundamental são o art. 22, XX, da CF/88, à luz das considerações já feitas por essa E. Corte quando do julgamento das ADPFs 492, 493 e ADI 4986, bem como o princípio federativo (art. 1º), combinado com as regras de

repartição de competência legislativa ditadas pelos artigos 30, I, da CF/88, porquanto o fundamento de criar e definir as regras de funcionamento das loterias municipais tem sido empregado para legislar abertamente sobre modalidades de sorteios e consórcios, o que é vedado pelo texto constitucional. Em situações semelhantes, este Pretório Excelso assim já se posicionou:

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. NORMA MUNICIPAL. DISPOSIÇÕES SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 21, XI, E 22, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. É inconstitucional ato normativo municipal que regulamenta aspectos nucleares dos serviços de telecomunicações, por violação à competência legislativa privativa da União para o tema (art. 22, IV, da CRFB/88). 2. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.319/2002 e dos arts. 101 e 102 da Lei Complementar Municipal nº 53/2007; e, por arrastamento, declarar a inconstitucionalidade do Decreto Municipal nº 8.762/2017; do Decreto Municipal nº 10.416/2021 e da Portaria 10/2018-SMPU, todos atos normativos do Município de Barra Mansa/RJ.

(ADPF 1091, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 09-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-04-2024 PUBLIC 18-04-2024)

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FEDERALISMO. SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NORMATIVAS. LEI N. 11.382/2022 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. IMPLANTAÇÃO E COMPARTILHAMENTO DE INFRAESTRUTURA DE TELECOMUNICAÇÕES. LICENCIAMENTO. DISCIPLINA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA EXPLORAR OS SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES E LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (CF, ARTS. 21, XI, E 22, IV). 1. A forma de Estado federal instituída pela Constituição de 1988 flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de repartição de competências materiais e normativas, alicerçado no princípio da predominância do interesse. A partilha de atribuições fundamenta a divisão de poder no Estado de direito, ora centralizando-o na União (arts. 21 e 22), ora homenageando seu exercício cooperativo (arts. 23, 24 e 30, I). 2. A Carta da República é expressa quanto à exclusividade da União para legislar sobre telecomunicações e explorar esses serviços (arts. 21, XI; e 22, IV). Precedentes. 3. A Lei n. 11.382/2022 do Município de Belo Horizonte/MG apresenta vício formal de inconstitucionalidade por invadir a competência normativa privativa da União sobre a matéria. 4. Pedido julgado procedente.

(ADPF 1031, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 18-09-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-10-2023 PUBLIC 04-10-2023)

EMENTA Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.688/22 do Estado do Espírito Santo. Reconhecimento da atividade de risco e da efetiva necessidade de porte de armas de fogo por vigilantes e/ou seguranças em instituições públicas e/ou privadas. Competência privativa da União. Artigos 21, inciso VI, e 22, inciso XXI, da Constituição Federal. Procedência do pedido. 1. O Tribunal firmou o entendimento de que os estados e os municípios não são competentes para ampliar o acesso ao porte de arma de fogo para além das hipóteses previstas na legislação federal vigente, visto que cabe à União, nos termos do art. 21, inciso VI, e do art. 22, inciso I, da Constituição Federal, a definição dos requisitos para a concessão do porte de arma de fogo e dos possíveis

titulares de tal direito. Precedentes. 2. A Lei nº 11.688/22 do Estado do Espírito Santo encontra-se eivada de inconstitucionalidade formal, por não deter o ente estadual competência para legislar acerca da matéria, a qual está reservada privativamente à União (art. 22, inciso XXI, da Constituição). Ademais, a lei estadual contraria a disciplina federal acerca do tema. 3. Pedido julgado procedente, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei nº 11.688/22 do Estado do Espírito Santo.

(ADI 7574, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09-04-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-04-2024 PUBLIC 17-04-2024)

86. A postura ainda demonstra manifesto malferimento ao art. 30, inciso II, da CF/88, na medida em que, fosse o caso de competência concorrente (o que se argumenta a título de prolepse, apenas para entreter a hipótese) caberia aos Municípios apenas a suplementação da legislação federal e da estadual, no que lhe coubesse, sem que se avançasse sobre normas gerais sobre o tema, e, ainda, a edição de legislação sobre assuntos de interesse local.

87. Em casos dessa estirpe, esse E. STF também sedimentou o entendimento de que haveria inconstitucionalidade do ato, por violação dos limites estabelecidos no art. 30, da CF/88. Apenas à guisa de exemplo, veja-se a emenda da ADI 6602, em que, ao legislar sobre direito urbanístico, o Município de São Paulo acaba por extrapolar os limites da competência que lhe foi conferida pelo texto da Constituição Federal:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO URBANÍSTICO. PLANEJAMENTO E USO DO SOLO URBANO. §§ 1º A 4º DO INC. VII DO ART. 180 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. RESTRIÇÕES AOS MUNICÍPIOS PARA A DESAFETAÇÃO DE ÁREAS DEFINIDAS EM PROJETOS DE LOTEAMENTO COMO ÁREAS VERDES OU INSTITUCIONAIS. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL PARA DISPOR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. OFENSA AOS INCS. I E III DO ART. 30 E ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. 1. É direta a contrariedade à repartição de competência legislativa traçada pela Constituição da República, ainda que essa análise se ponha em pauta o cotejo das normas infraconstitucionais. Precedentes. 2. Os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local compreendendo o ordenamento territorial, o planejamento urbano e a fiscalização de áreas de uso e ocupação do solo. Precedentes. 3. É formalmente inconstitucional norma estadual pela qual se dispõe sobre direito urbanístico em contrariedade ao que se determina nas normas gerais estabelecidas pela União e em ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, sobre os quais incluídos política de desenvolvimento urbano, planejamento, controle e uso do solo. Precedentes. 4. É inconstitucional norma de Constituição estadual pele, a pretexto de organizar e delimitar competência de seus respectivos Municípios, ofendido o princípio da autonomia municipal, consoante o art. 18, o art. 29 e o art. 30 da Constituição da República. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente

para declarar inconstitucionais os §§ 1º a 4º do inc. VII do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo.

(ADI 6602, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 23-06-2021 PUBLIC 24-06-2021)

88. Os atos aqui demonstrados, em síntese, violam, manifestamente o princípio federativo, na sua projeção estrutural de repartição de competências entre os Entes Federativos, circunstância que não apenas afeta o núcleo dos artigos 22, inciso XX e 30, incisos I e II da CF/88, mas também o artigo 3º, inciso III, ao ampliar desigualdades entre regiões e o inciso IV, ao promover discriminação entre sujeitos que deveriam ser tratados de forma idêntica. Por fim, acabam por violar o fundamento da República consubstanciado na livre iniciativa (art. 1º, IV, da CF/88), em sua vertente da livre concorrência, bem delimitada no art. 170, da CF/88, como se explicitará mais adiante como parâmetro adicional (este, de feição material) para o exercício do controle abstrato de constitucionalidade.

IV.2.3. Da livre concorrência e o princípio federativo

89. Em continuidade ao exposto no tópico antecedente, não trazendo as normas municipais uma espécie de divisão dos valores recebidos dos administrados a outros entes da federação (a exemplo do que se visualiza na norma federal advinda da União, a qual detém competência privativa para legislar acerca da matéria “sorteios”), o que se visualiza é uma evidente criação de benefício em nome próprio por parte dos Municípios e em palpável detrimento da União e dos Estados-membros.

90. Ora, como anteriormente demonstrado, a Lei 14.790/2023 regulamentou o que fora definido na Lei n. 13.756/2018 para que os valores obtidos pela União e Estados-membros por intermédio da exploração de suas loterias fossem, em parte, destinados aos Municípios. Confira-se:

Art. 30. O produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa em meio físico ou virtual, salvo disposição em lei específica, será destinado:

(...)

§ 1º-A Do produto da arrecadação após a dedução das importâncias de que tratam os incisos III e V do caput deste artigo, 88% (oitenta e oito por cento) serão destinados à cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa e demais jogos de apostas, excetuadas as modalidades lotéricas previstas nesta Lei, e 12% (doze por cento) terão as seguintes destinações:

(...)

III - 36% (trinta e seis por cento) para a área do esporte, por meio da seguinte decomposição:

(...)

i) 0,70% (setenta centésimos por cento) às secretarias de esporte, ou órgãos equivalentes, dos Estados e do Distrito Federal;

(...)

§ 10. Do montante arrecadado nos termos da alínea i do inciso III do § 1º-A deste artigo, 50% (cinquenta por cento) caberão às secretarias de esporte, ou órgãos equivalentes, dos Estados e do Distrito Federal, **e 50% (cinquenta por cento) serão distribuídos pelos Estados aos seus respectivos Municípios, na proporção de sua população.**

91. Veja-se que a previsão legal acima transcrita busca sanar uma celeuma que já havia sido apontada pelo Exmo. Ministro Alexandre de Moraes quando do julgamento das ADPFs 492 e 493 e ADI 4.986. Ela está indicada na seguinte passagem do voto proferido naqueles autos:

“Entendo que, por não existir expressa vedação aos estados e municípios, a União não poderia - nos termos do art. 19, III, da Constituição, que consagra uma das importantes vedações federativas -, ao exercer sua competência legislativa privativa, criar distinções ou preferências entre União e estados, entre União, estados e municípios ou entre estados diversos.

Esse é o texto expresso, esse é o texto que o art. 19, III, estabelece:

"Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.”

92. Em outros termos: o legislador, considerando a premissa trazida pelo Decreto-Lei n. 6.259/1944 que estabeleceu somente as hipóteses de exploração de **loterias federais e estaduais**, incluiu os Municípios **no recebimento de valores arrecadados pelos demais entes federativos, em típica conformação do federalismo de cooperação.**

93. A ideia, portanto, era de que não se criasse um prejuízo aos referidos entes subnacionais locais. Dessa forma, apesar de não poderem instituir loterias próprias, é certo que os Municípios são contemplados, com generosidade e proporcionalidade, pelas loterias atualmente existentes — valendo ressaltar que a previsão de repasse em lume é advinda de lei do ano de 2023 e, conseqüentemente, é posterior ao próprio julgamento desta E. Suprema Corte mencionado ao longo desta peça.

94. Entretanto, a partir do momento em que os Municípios passam a instituir, por atos normativos próprios, e a explorar jogos em seu próprio território, é palpável que estes estão criando um benefício próprio com exclusão da participação da União e dos Estados-membros no resultado.

95. Afinal, além de receberem os percentuais que constam no artigo de lei acima trazidos, os Municípios receberão valores atrelados às suas loterias locais, que, como referido, não são minimamente direcionados aos demais entes — conforme deveria ocorrer para fim de respeito ao espírito cooperativo da norma federal advinda do exercício de competência privativa da União.

96. Desse modo, a atuação dos Municípios em obter benefícios advindos da exploração de loterias pela União e Estados-membros e, conjuntamente, receber verbas advindas de suas próprias loterias consiste em um verdadeiro malferimento ao art. 19, III, da CF.

97. Nesse sentido:

(...)

Quer dizer, no plano internacional, o Estado Nacional, representado pela União, é soberana. No plano interno, a União é autônoma e iguala-se aos demais entes federados, sem hierarquia, com competências próprias.

Naquele dispositivo se tem a expressão obrigatória da autonomia dos entes federados, indicando-se ausência de hierarquia entre os entes e delimitando-se que suas competências administrativas e legislativas decorram unicamente das previsões constitucionais.

(...)

25. No esforço de consolidação federativa, além da ênfase no liame próprio da cooperação, a busca da dinâmica com equilíbrio também é encarecido no sistema da Constituição da República de 1988, pelo que acolhe-se a regra interpretativa da simetria, que resulta na principiologia harmonizada das estruturas e das normas que formam o sistema nacional e os sistemas estaduais, de modo a não desconstituir os modelos adotados no plano nacional e nos entes federados, em suas linhas mestras.

Nesse quadro o equilíbrio federativo ocorre com a unidade que se realiza na diversidade congregada e harmônica.

26. Este o modelo e os princípios informadores do modelo federativo adotado no Brasil e sob o influxo do qual se há de debater a compatibilidade constitucional das normas questionadas. O estabelecimento de hierarquia na cobrança judicial dos créditos da dívida pública da União aos Estados e esses aos Municípios desafina o pacto federativo e as normas constitucionais que resguardam o federalismo brasileiro por subentender que a União teria prevalência e importância maior que os demais entes federados.

27. Anoto ser certo poder haver critério diferenciador para definição da ordem de pagamento de créditos, o que é legítimo. Adota-se até mesmo relativamente aos particulares, havendo pagamento diferenciado constitucionalmente fixado, por exemplo, em casos de precatórios com preferência e com a denominada superpreferência.

Entretanto, dois pontos precisam ser enfatizados para que se reconheça a validade do critério distintivo: o primeiro, a igualdade modelada constitucionalmente entre as pessoas somente pode ter contornos definidores no sistema constitucional, não em norma infraconstitucional. Quer dizer: estabelecendo a Constituição da República a federação como forma de Estado, estatuindo a autonomia dos entes federados como núcleo da

forma estatal (art. 18), somente pelo desenho constitucional se poderia estatuir preferências entre os entes para efeito de pagamento dos créditos tributários. Segundo, o que legitima critério de diferenciação – prevalecente o princípio da igualdade dos entes federados e da autonomia de cada qual – é a finalidade constitucional adequadamente demonstrada.

(...)

(ADPF 357, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 24-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 06-10-2021 PUBLIC 07-10-2021)

98. Na presente hipótese, assim como ocorreu no caso cujos excertos acima foram transcritos, se observa que os Municípios estão se autoconcedendo, via extrapolação de sua competência legislativa, uma superpreferência de contornos financeiros, eis que, nos termos delineados, receberão parte das verbas das loterias federais e estaduais e, simultaneamente, receberão **a integralidade** das verbas das loterias que instauraram e exploram em seus territórios, isto é: sem ter a contrapartida de repassar parte das receitas aos demais entes federados.

99. A bem da verdade, somados os dois pontos acima ventilados, os Municípios receberão o dobro, ou mais, do que os outros entes federados estão recebendo, tudo em desacordo com o disposto na norma advinda da competência da União — **repise-se: minimamente, exigir-se-ia que os Municípios também repassassem valores aos demais entes federados (como a norma federal faz com eles).**

100. Além desses contornos já explicitados, visualiza-se uma perigosa limitação à concorrência na atuação em lume.

101. Diz-se isso, pois, como já recebem valores de outros entes, é certo que a própria atividade lotérica municipal pode ser praticada com valores menores.

102. A competitividade entre loterias federais e estaduais, quando em cotejo com as loterias municipais, então, restará totalmente comprometida, sendo certo que a população preferirá arcar com bilhetes em valores mais módicos.

103. E não é só: caso não sejam coibidas as práticas inconstitucionais narradas na presente ADPF e invalidados os diplomas instituidores de lotéricas municipais, as empresas cuja atuação “em nível nacional” na exploração de apostas em quota fixa é vedada pelo controle louvável exercido pela SPA e pelo Ministério da Fazenda terão incentivo decisivo para migrar e se proliferar no âmbito municipal, expondo os consumidores não só a um mercado infinitamente maior, como também a um nível proporcional de insegurança quanto à idoneidade do serviço oferecido.

104. Por conseguinte, a intervenção estatal se faz necessária, pois há evidências eloquentes de que a atuação dos municípios ameaça colocar em risco a noção de livre concorrência no contexto das atividades de loterias.

105. A atividade, da forma que atualmente se encontra regulamentada, favorece o aumento arbitrário dos lucros por parte dos municípios e o endividamento das famílias brasileiras, o que deve ser combatido, na esteira do que preconiza o art. 173, §4º, da CF/88. **Afinal, um dos esteios da ordem econômica pátria é a defesa do consumidor (art. 170, VI, da CF/88), o que abrange também a edição de normas capazes de evitar o superendividamento e a trestinação de políticas públicas de renda mínima, que devem servir para dar segurança alimentar à população. Nesse ponto, o custo menor dos negócios municipais torna as apostas ainda mais atraentes, de modo que as mesmas razões que militaram no sentido da concessão da cautelar estão presentes no presente caso para fundamentar a tutela de urgência, conforme será mais bem retratado em tópico próprio.**

106. Ainda corroborando a linha argumentativa da presente ADPF, esse E. Supremo Tribunal Federal tem posicionamento assente no sentido de que *“a desobediência aos próprios termos da política econômica estadual desenvolvida, gerando danos patrimoniais aos agentes econômicos envolvidos, são fatores que acarretam insegurança e instabilidade, desfavoráveis à coletividade e, em última análise, ao próprio consumidor.”* (RE 422.941, Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, DJ de 24/03/2006).

107. A situação aqui evidenciada, então, é plenamente capaz de trazer um total desacordo com o quanto disposto pelo art. 170, IV e VI, da CF/88, o que impõe a atuação desta E. Suprema Corte no que tange à declaração de inconstitucionalidade de leis municipais que tenham como objetivo instituir e permitir a exploração de atividade lotérica pelos Municípios.

V. DA MEDIDA CAUTELAR

108. Plenamente demonstradas **(i)** a impossibilidade de que, em desacordo com as disposições dos artigos 1º, 22, XX, 30, I e II, da Constituição e da SV n. 2, e da própria autorização conferida pelo Decreto-Lei 204/1967 e do Decreto-Lei 6.259/1944, sejam criadas loterias municipais — ainda mais sem restrições territoriais observadas com a instauração de jogos *online* (em desacordo com o art. 35-A da Lei 13.756/2018); **(ii)** os reflexos dessa extrapolação no que tange ao equilíbrio da atuação

entre os entes federativos nesse setor, bem como as projeções daninhas da prática inconstitucional sobre a economia popular, a defesa do consumidor e a ordem econômica (artigos 170, IV e VI, da CF/88), é impositiva a concessão da cautelar para que seja suspensa a eficácia de todas as leis municipais que instituíram loterias, em especial das leis municipais¹³, que exemplificam a prática inconstitucional combatida na presente ADPF.

109. Nesse sentido, quanto à urgência da medida liminar, deve-se ter em mente que estão presentes, na espécie, os mesmos fundamentos acauteladores que conduziram o Supremo, em proteção à ordem econômica, dos consumidores e à economia popular, na forma do art. 170, I e IV, da Constituição da República, a conceder provimento de urgência ADIs de n.º 7721 e 7723.

110. Mais do que isso, por se tratar de autêntica metástase legislativa inconstitucional, criadora de variadas lotéricas e apostas dos mais variados tipos (inclusive *online*) no âmbito municipal, o efeito multiplicador, que pode alcançar mais de 5500 cidades, potencializa todos os danos detectados na ocasião da concessão da referida cautelar pelo Ministro Fux, ulteriormente referendada pelo egrégio plenário. Os problemas de proteção insuficiente detectados na ocasião estão presentes, como visto, ainda em maior grau na rarefeita regulação feita pelos plúrimos diplomas municipais.

111. Ademais, as lesões aos preceitos fundamentais da ordem constitucional objetiva (em especial aos artigos 22, X, 30, I e II, 170, IV e VI) causam, ainda, especial insegurança jurídica para o pacto federativo, tendo em vista que são exacerbadas pela ausência, nas leis municipais, de um sistema de repartição de receitas com o Estado e a União que possa fazer com que a atividade se reverta, minimamente, em políticas públicas de maior abrangência.

112. Dessa perspectiva, o malferimento ao princípio federativo, portanto, é palmar e precisa ser estancado de imediato, para que seja preservada a competência da União disposta no art. 22, XX, da CF/88 e para que as edilibdades sejam reconduzidas aos limites da competência legislativa ditada pelo art. 30, I e II, da Constituição.

¹³ (i) Lei n. 4.311/2022 de São Vicente/SP; (ii) Lei n. 7.912/2021 de Guarulhos/SP, (iii) Lei Complementar n. 478/2024 de Campinas/SP, (iv) Lei n. 18.172/2024 de São Paulo/SP, (v) Lei n. 11.549/23 de Belo Horizonte/MG, (vi) Lei Complementar n. 535/2023 Anápolis/GO, (vii) Lei n. 5.275/2023 de Foz do Iguaçu/PR, (viii) Lei n. 7.174/2023 de Pelotas/RS, (ix) Lei Complementar n. 01/2024 de Bodó/RN, (x) Decreto n. 21.849 de 18 de janeiro de 2023 de Porto Alegre, (xi) Lei n. 3.525/2023 de Caldas Novas/GO, (xii) Lei n. 4.175/2021 de Estância Hidromineral de Poá/SP; e (xiii) Lei Complementar n. 414/2024, de Miguel Pereira/RJ

113. No caso, a **despeito de ilegalidade evidente na gênese**, como também demonstrado nestes autos, há, nos últimos anos, uma profusão de novas lotéricas municipais, concebidas de forma heterogênea, cada qual com regramentos próprios – em sua maioria, genéricos – distintos dos parâmetros estabelecidos pela legislação federal quanto aos repasses dos valores arrecadados com a exploração das modalidades lotéricas.

114. Nessa dinâmica, ao mesmo tempo que passam a dispor do acréscimo na arrecadação integral com a atividade em âmbito local, os Municípios também recebem valores significativos advindos da arrecadação das lotéricas dos Estados e da União, por força do art. 30, III, “i”, §10, da Lei n. 13.756/2018.

115. Trata-se de inegável vantagem competitiva em favor das lotéricas municipais que prejudica a exploração da atividade e o repasse dos valores aos órgãos dos Estados e da União e, frise-se, **decorre unicamente da extrapolação dos limites de competência legislativa e material fixados pela Constituição Federal e por este E. STF acerca da matéria.**

116. Além disso, a profusão desregrada de novas lotéricas municipais dá azo a situações como a que ocorre em São Vicente/SP, demonstrada nesta inicial, em que se sagrou vencedora de certame para a exploração da modalidade de apostas de quota fixa uma empresa que não é sequer autorizada pelo Ministério da Fazenda para fazê-lo. O mesmo se diga com relação a Bodó/RN que, inclusive, encontra-se sendo instada pela Administração Federal para fornecer informações acerca de sua atuação nessa seara.

117. A exploração do serviço das lotéricas municipais, ao final, tornou-se território fértil para empresas a princípio não autorizadas para a atuação a nível nacional exercerem suas atividades de forma nociva e desprotegida, em um mercado que se revela ainda mais próspero e desregulado do que o nacional e estadual, já inspirador de cuidados, dada a desobrigação – inconstitucional – de repasse de valores aos demais entes federados.

118. Desenha-se, portanto, como se vê, um cenário verdadeiramente caótico a partir da profusão descomedida de novas lotéricas municipais à revelia dos parâmetros fixados pela Constituição e pela legislação federal, que, caso não coibido de forma imediata, se tornará inevitavelmente irreversível.

119. Desta feita, mostra-se necessária a concessão deste pedido liminar para que sejam sustadas imediatamente (i) a vigência de todas as leis municipais que autorizam a criação de lotéricas municipais, em especial das leis (a) Lei n. 4.311/2022 de São Vicente/SP; (b) Lei n. 7.912/2021 de Guarulhos/SP, (c) Lei Complementar n. 478/2024 de Campinas/SP, (d) Lei n. 18.172/2024 de São Paulo/SP, (e) Lei n. 11.549/23 de Belo Horizonte/MG, (f) Lei Complementar n. 535/2023 Anápolis/GO, (g) Lei n. 5.275/2023 de Foz do Iguaçu/PR, (h) Lei n. 7.174/2023 de Pelotas/RS, (i) Lei Complementar n. 01/2024 de Bodó/RN, (j) Decreto n. 21.849 de 18 de janeiro de 2023 de Porto Alegre, (k) Lei n. 3.525/2023 de Caldas Novas/GO, (l) Lei n. 4.175/2021 de Estância Hidromineral de Poá/SP, (m) Lei Complementar n. 414/2024, de Miguel Pereira/RJ; bem como (ii) sejam suspensos os procedimentos licitatórios em curso e a exploração dos serviços já licitados referentes a apostas em lotéricas municipais, de modo a, desde já, assegurar a preservação da competência exclusiva da União para legislar sobre o tema e explorar a atividade em âmbito nacional.

VI. DOS PEDIDOS

120. Por todo o exposto, presentes os pressupostos de cabimento, demonstrada a legitimidade ativa do Arguente e a ausência de outro procedimento do controle concentrado de constitucionalidade apto a tutelar de maneira geral e vinculante o direito aqui vinculado, requer, inicialmente, o conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

121. Liminarmente, *ad referendum* do Tribunal Pleno, nos moldes do art. 5º, §1º, da Lei n. 9.882/1999, requer-se a imediata concessão de medida cautelar, nos termos já especificados no tópico antecedente.

122. Outrossim, requer-se a solicitação de informações dos Municípios de São Vicente/SP, Guarulhos/SP, Campinas/SP, São Paulo/SP, Belo Horizonte/MG, Anápolis/GO, Foz do Iguaçu/PR, Pelotas/RS, Bodó/RN, Porto Alegre/RS, Caldas Novas/GO, Estância Hidromineral de Poá/SP e Miguel Pereira/RJ e que os órgãos interessados sejam instados a se manifestar, como ordena o rito.

123. Quanto ao mérito, requer seja acolhida e julgada procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, para que, reconhecida a ofensa aos preceitos fundamentais encartados nos artigos 1º, inciso IV; 3º, incisos III e IV; 19, inciso III; 22, inciso XX; 170, todos da Constituição Federal sejam

(i). Declaradas inconstitucionais todas as leis e decretos autônomos municipais que estabeleçam sistema lotérico, sorteios ou sistemas de apostas próprio, **em especial as já detectadas leis municipais** (a) Lei n. 4.311/2022 de São Vicente/SP; (b) Lei n. 7.912/2021 de Guarulhos/SP, (c) Lei Complementar n. 478/2024 de Campinas/SP, (d) Lei n. 18.172/2024 de São Paulo/SP, (e) Lei n. 11.549/23 de Belo Horizonte/MG, (f) Lei Complementar n. 535/2023 Anápolis/GO, (g) Lei n. 5.275/2023 de Foz do Iguaçu/PR, (h) Lei n. 7.174/2023 de Pelotas/RS, (i) Lei Complementar n. 01/2024 de Bodó/RN, (j) Decreto n. 21.849 de 18 de janeiro de 2023 de Porto Alegre/RS, (k) Lei n. 3.525/2023 de Caldas Novas/GO, (l) Lei n. 4.175/2021 de Estância Hidromineral de Poá/SP, e (m) Lei Complementar n. 414/2024, de Miguel Pereira/RJ;

(ii). Sejam orientados os municípios brasileiros, na forma do art. 10 da Lei n.º 9.882/99, a não editar leis instituidoras de lotéricas, sorteios ou sistemas de apostas, porquanto em violação dos preceitos fundamentais dos artigos 1º, 22, XX, 30, I e II, e 170, IV e VI, da Constituição da República, bem como a anular os procedimentos licitatórios, contratos e licenciamentos que permitam a operação de lotéricas municipais criadas com base na prática inconstitucional combatida na presente ADFP.

124. Requer-se, ainda, a provocação da Procuradoria-Geral da República e Advocacia Geral da União para se manifestarem a respeito do feito.

125. O SOLIDARIEDADE junta, em complementação a esta exordial, além de seus atos constitutivos, da procuração, os atos mencionados ao longo desta peça.

126. Por fim, ao passo que se declara a veracidade dos documentos acostados, requer que todas as publicações decorrentes do presente feito sejam realizadas em nome de **Felipe Botelho Silva Mauad (OAB/DF 41.229)**, sob pena de nulidade, nos termos do art. 272, §2º, do CPC.

Nestes termos, pede deferimento.
Brasília/DF, 12 de março de 2025.

Felipe Botelho S. Mauad
OAB/DF 41.229