PAULO HORN

PARECER JURÍDICO

AUTOR: PAULO HORN

CONSULENTE: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS LOTERIAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS – ANALOME

Assunto: Natureza Jurídica do Alvará Municipal para Exploração dos Serviços Lotéricos via VLT: Enfoque na Despolitização, Competência Privativa da União e Análise do Decreto Rio nº 56.640/2025

I. RELATÓRIO

A exploração dos serviços públicos de loterias por meio dos Terminais de Vídeo Loteria (VLTs) está disciplinada por um complexo ordenamento jurídico, que envolve a competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, incluindo bingos e loterias, conforme o artigo 22, inciso XX, da Constituição Federal[1] e a Súmula Vinculante nº 2[2] do STF, além das Leis Federais nº 13.756/2018[3] e nº 14.790/2023[4], bem como regulamentação suplementar estadual e municipal, nos termos das ADPFs 492 e 493[5].

No âmbito estadual do Rio de Janeiro, destaca-se o recente Decreto nº 49.804, de 18 de agosto de 2025[6], que estabelece os requisitos e procedimentos necessários para a exploração das modalidades lotéricas previstas e autorizadas nas legislações vigentes, por meio de equipamentos específicos para exploração dos produtos lotéricos — tais como *Video Lottery Terminals*, *totens*, terminais de apostas, *Smart POS* e outros.

---

[1] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 set. 2025.
[2] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula Vinculante n.º 2. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1188#:~:text=%C3%89%20inconstitucional%20a%20lei%20ou,sorteios%2C%20inclusive%20bingos%20e%20loterias. Acesso em: 17 set. 2025.
[3] BRASIL. Lei n.º 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm. Acesso em: 17 set. 2025.
[4] BRASIL. Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm. Acesso em: 17 set. 2025.
[5] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula Vinculante n.º 2. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345265193&ext=.pdf Acesso em: 17 set. 2025.
[6] RIO DE JANEIRO. Decreto n.º 49.804, de 18 de agosto de 2025. Disponível em: https://www.loterj.rj.gov.br/public/downloads/Decreto-49804.pdf Acesso em: 17 set. 2025.

Paulo Horn Advocacia.
contato@paulohorn.com.br www.paulohorn.com.br
Rua Gal. Artigas, 232, 3° andar, Leblon, Rio de Janeiro/RJ

Por outro lado, o **Decreto Rio nº 56.640, de 21 de agosto de 2025**[7], veda expressamente a concessão de alvarás de licença para estabelecimentos que possuam ou utilizem equipamentos para apostas lotéricas, incluindo totens, terminais de apostas, *VLTs* e *Smart POS.*

O tema suscita discussão acerca da competência legislativa e regulatória entre os entes federativos, notadamente a competência privativa da União para legislar sobre jogos de fortuna, a abrangência do poder de polícia municipal e os limites impostos pela legislação federal e estadual, especialmente após a edição do Decreto Estadual nº 49.804/2025, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Cabendo a análise acerca da natureza jurídica do alvará municipal exigido para exploração dos serviços lotéricos por meio de Terminais de Vídeo Loteria (VLT) e demais equipamentos correlatos, diante da vedação expressa contida no Decreto Municipal do Rio de Janeiro nº 56.640, de 21 de agosto de 2025, que proíbe a concessão de alvarás para estabelecimentos que utilizem tais equipamentos.

II. FUNDAMENTAÇÃO

O artigo 22, inciso XX, da Constituição Federal estabelece que compete privativamente à União legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, incluindo bingos e loterias. Tal entendimento foi consolidado pela Súmula Vinculante nº 2 do STF.

As Leis Federais nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023 regulamentam a exploração das loterias e modalidades correlatas, definindo os requisitos para autorização, licenciamento e fiscalização, cabendo à União a competência para organizar e fiscalizar esses serviços.
No âmbito estadual, o Decreto nº 49.804/2025 do Rio de Janeiro regulamenta os requisitos para exploração das modalidades lotéricas autorizadas, incluindo o uso de VLTs, totens e outros equipamentos. Já o Decreto Municipal nº 56.640/2025 proíbe genericamente a concessão de alvarás para estabelecimentos que utilizem tais

[7] RIO DE JANEIRO. Decreto Rio n.º 56.640, de 21 de agosto de 2025. Disponível em: https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/7561#/p:3/e:7561?find=alvara Acesso em: 17 set. 2025.

Paulo Horn Advocacia.
contato@paulohorn.com.br www.paulohorn.com.br
Rua Gal. Artigas, 232, 3° andar, Leblon, Rio de Janeiro/RJ

equipamentos, o que suscita questionamentos sobre o alcance do poder de polícia municipal e o respeito à hierarquia normativa.

O alvará municipal configura ato administrativo vinculado e técnico, destinado a assegurar o cumprimento das normas legais e regulamentares locais, exercendo o poder de polícia para proteção da ordem, segurança, saúde pública e ordenamento urbano. Todavia, o poder de polícia municipal não pode ser utilizado para obstar indevidamente atividades autorizadas por legislação federal e estadual, sob pena de configurar excesso de poder e violação do princípio da legalidade.

A vedação genérica contida no Decreto Municipal, que impede a concessão de alvarás para exploração dos VLTs e equipamentos correlatos em todo o município do Rio de Janeiro, pode configurar afronta à competência privativa da União para legislar sobre a matéria, bem como às normas estaduais regulamentadoras, respeitada a legislação federal primaria.

Tal proibição total indiscriminada à concessão de alvarás para exploração dos VLTs e demais equipamentos, sem fundamentação técnica específica, caso a caso, pode configurar excesso de poder regulamentar, sobretudo ao contrariar as normas federais e os credenciamentos estaduais, resultando em proibição indevida de um serviço público a cargo de outro ente federado. Esse posicionamento deve ser ponderado para evitar conflitos federativos e assegurar o respeito à hierarquia normativa, principalmente diante da existência de autorização onerosa da União, concedida pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda – SPA/MF, e da regular licitação estadual a cargo da Loteria do Estado do Rio de Janeiro - LOTERJ.

A atuação administrativa municipal deve ser pautada pela técnica, legalidade e impessoalidade, afastando qualquer interferência motivada por interesses eleitorais ou políticos que comprometam a moralidade e eficiência públicas. Negar alvará com base em vedação sem distinções objetivas e sem análise técnica específica contraria tais princípios e pode ser objeto de controle judicial.

Paulo Horn Advocacia.
contato@paulohorn.com.br www.paulohorn.com.br
Rua Gal. Artigas, 232, 3° andar, Leblon, Rio de Janeiro/RJ

Por sua vez, cabe destacar que nada impede que os municípios, no uso de sua competência constitucional, criem por lei e regulamentem por decretos seus próprios serviços públicos para exploração de loterias, em âmbito local, nos termos dos incisos I, II e V do art. 30 da Constituição Federal, concorrendo em igualdade de condições com os demais entes federados, pela preferência dos apostadores.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se que o alvará municipal para exploração dos serviços lotéricos via VLT e demais equipamentos é ato administrativo técnico e vinculado, condicionado ao cumprimento das normas federais, estaduais e de interesse local.

A vedação generalizada prevista no Decreto Municipal nº 56.640/2025, de forma inovadora extrapola a competência do município, ao contrariar a competência privativa da União e as normas estaduais aplicáveis.

Vale ressaltar que o ato normativo primário em apreço, interfere na concorrência salutar dos serviços lotéricos ao excepcionar casas lotéricas exploradas pelos permissionários da Caixa Econômica Federal de modo a equivocadamente arriscar restabelecer monopólio de exploração por exclusividade da União como restou pacificado nas ADPFs 492 e 493.

A atuação municipal deve respeitar a hierarquia normativa, garantindo segurança jurídica, tratamento isonômico, sem descurar da proteção do interesse público local e nacional.

Recomenda-se que a administração municipal exerça seu poder de polícia de forma técnica, vinculada e despolitizada, fundamentando adequadamente eventuais negativas de alvará, sob pena de configurar abuso de poder passível de controle judicial.

Este é o parecer, s.m.j.

Rio de Janeiro, 17 de setembro de 2025

gov.br Documento assinado digitalmente
PAULO HORN
Data: 17/09/2025 13:19:08-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Paulo Horn[8]
OAB / RJ 68386

[8] Advogado, Mestre em Direito da Cidade pela UERJ, Especialista em Direito dos Jogos e Apostas. Presidente da Comissão Especial de Jogos Lotéricos da OAB/RJ, Diretor Jurídico da Associação Nacional das Loterias Estaduais e Municipais - ANALOME e da Associação Jogo Positivo – AJP.

Paulo Horn Advocacia.
contato@paulohorn.com.br www.paulohorn.com.br
Rua Gal. Artigas, 232, 3° andar, Leblon, Rio de Janeiro/RJ