MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

AJCONST/PGR N. 1509068/2025

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.212/SP
Relator : Ministro Nunes Marques
Requerente : Solidariedade
Advogado : Felipe Botelho Silva Mauad
Interessados : Prefeito do Município de São Vicente e outros
Interessadas : Câmara Municipal de São Vicente e outras

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Bloco de diplomas normativos municipais que autorizam os Municípios a instituírem loterias nos seus territórios. Arguição proposta contra os atos normativos do Poder Público e contra a prática neles institucionalizada. Adequação da via. Questão constitucional relevante que reclama solução ampla, geral e imediata em termos federativos. Mérito. Competência material dos Estados e do Distrito Federal para explorar serviços lotéricos. Entendimento do Supremo Tribunal Federal, firmado no julgamento das AADPF n. 492 e n. 493/DF e da ADI n. 4.986/MA. Posicionamento que não se estende aos Municípios. Ausência de vedação constitucional de exploração do serviço que somente atrai a competência residual dos Estados. Serviços lotéricos e de apostas de quota fixa que, por sua complexidade regulatória e estrutural, não se qualificam como de interesse local. Profusão de loterias municipais de apostas de quota fixa. Agravamento das inconstitucionalidades arguidas pela Procuradoria-Geral da República na ADI n. 7.749/DF. Parecer por que o pedido seja julgado procedente.

PC/AMO/RP

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, em 10/10/2025 16:20. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 79728899.61aca6c6.0a3c2d8a.70bd5f52

O partido Solidariedade ajuizou arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, contra leis dos Municípios de São Vicente/SP (Lei n. 4.311/2022), Guarulhos/SP (Lei n. 7.912/2021), São Paulo/SP (Lei n. 18.172/2024), Belo Horizonte/MG (Lei n. 11.549/2023), Foz do Iguaçu/PR (Lei n. 5.275/2023), Pelotas/RS (Lei n. 7.174/2023), Caldas Novas/GO (Lei n. 3.525/2023), Estância do Hidromineral de Poá/SP (Lei n. 4.175/2021), Campinas/SP (Lei Complementar n. 478/2024), Anápolis/GO (Lei Complementar n. 535/2023), Bodó/RN (Lei Complementar n. 01/2024) e Miguel Pereira/RJ (Lei Complementar n. 414/2024), bem como contra o Decreto n. 21.849/2023, do Município de Porto Alegre/RS. As normas impugnadas autorizam a criação e a exploração de loterias, de sistemas de sorteios ou de apostas esportivas próprios, no âmbito dos respectivos entes federativos.

O requerente registrou existirem diversas outras leis e projetos de leis locais no mesmo sentido, em outras unidades da Federação. Esclareceu que a arguição de descumprimento de preceito fundamental em apreço volta-se não só contra os diplomas municipais identificados, mas contra a prática inconstitucional que, no seu entender, seria derivada de uma equivocada interpretação do art. 30, I e II, da Constituição. Afirmou estar-se diante de "*proliferação desregrada de loterias municipais*", sem nenhum controle do Ministério da Fazenda, como exige a legislação federal que disciplina a matéria, especialmente as Leis n. 13.756/2018 e n. 14.790/2023. Pontuou que o Supremo Tribunal

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, em 10/10/2025 16:20. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 79728899.61aca6c6.0a3c2d8a.70bd5f52

Federal, ao decidir pela possibilidade de os Estados explorarem os serviços lotéricos em seus territórios (AADPF n. 492/DF e 493/DF e ADI n. 4.986/MT[1]), não estendeu a autorização aos Municípios. Acrescentou que o legislador federal, ao disciplinar a matéria que lhe foi atribuída pelo art. 22, XX, da Constituição, permitiu que apenas a União e os Estados explorassem a atividade lotérica, conferindo aos Municípios o rateio de parte dos valores arrecadados pelos demais entes federados. Disse que os Municípios estão se valendo de interpretação equivocada dos julgamentos mencionados para criarem loterias próprias. Aduziu que os Municípios não dispõem de competência para criar ou explorar, entre as loterias já instituídas, a modalidade de apostas por quota-fixa, tampouco para conceder a exploração da atividade a pessoas jurídicas não autorizadas pela Secretaria de Prêmio e Apostas (SPA) do Ministério da Fazenda. Considerou ausente o interesse local capaz de justificar a edição dos diplomas municipais impugnados.

A título ilustrativo, informou que, no Município de Bodó/RN, foram credenciadas trinta e oito empresas para exploração de serviços lotéricos virtuais, por intermédio da respectiva loteria municipal, inclusive na modalidade de apostas por quota-fixa, sendo que nenhuma das empresas habilitadas figuraria entre as autorizadas, pela SPA, para operar no território nacional. Asseverou que há em média, no referido Município, uma empresa credenciada para cada sessenta e dois moradores da região.

1 AADPF n. 492 e 493/DF e ADI n. 4.986/MA, rel. o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 15.12.2020.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, em 10/10/2025 16:20. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 79728899.61aca6c6.0a3c2d8a.70bd5f52

Apontou que a profusão de loterias municipais em desconformidade com a legislação federal revela indícios de irregularidades e de ilicitudes na exploração da atividade. Arguiu que parte das leis municipais impugnadas prevê a possibilidade de realização de apostas pela rede mundial de computadores, o que revelaria não se estar diante de tema de exploração local. Consignou que a criação de loterias municipais desequilibra a exploração da atividade entre os entes federativos, prejudicando a União e os Estados. Disse que a ausência de repasse dos valores arrecadados pelas loterias municipais para os demais entes, exigida pela Lei federal n. 13.756/2018, configura vantagem competitiva desleal que atenta contra o pacto federativo. Por fim, alegou que a proliferação desregrada de loterias municipais ameaça a livre concorrência e aumenta o endividamento das famílias. Cogitou, nesses termos, de invasão da competência da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, XX, da Constituição), extrapolação da competência legislativa municipal (arts. 30, I e II, da Constituição) e afronta ao princípio federativo e à livre concorrência (arts. 1º, *caput*, IV, 18, 19, III e 170, *caput*, da Constituição).

Requereu o deferimento de medida cautelar para suspender a eficácia de todas as leis que instituem loterias municipais, em especial os diplomas editados pelos Municípios indicados na petição inicial. Em definitivo, postulou a declaração de inconstitucionalidade dos diplomas, com definição de tese para orientar os Municípios a não editarem leis

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, em 10/10/2025 16:20. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 79728899.61aca6c6.0a3c2d8a.70bd5f52

instituidoras de loterias, sorteios ou sistemas de apostas, bem como a anularem os procedimentos licitatórios, contratos e licenciamentos que permitam a operação de loterias municipais.

Adotou-se o rito do art. 6º da Lei n. 9.882/1999 (peça 10).

Parte dos órgãos requeridos arguiram não estar atendido o requisito da subsidiariedade e pugnaram pelo não conhecimento da arguição. Informaram que parte das loterias autorizadas pelas leis municipais não foi implementada em seus territórios, o que afastaria a relevância constitucional da controvérsia. De forma geral, as Prefeituras e as Câmaras Municipais dos Municípios indicados na inicial se pronunciaram pela improcedência do pedido. Argumentaram que os diplomas legais impugnados foram editados em consonância com o art. 30, I e II, da Constituição, e com respaldo no entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual a exploração da atividade lotérica não é exclusiva da União e pode ser implementada e regulada por Estados e Municípios[2].

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido, ao entendimento de que o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, da prerrogativa administrativa de os Estados-Membros e o Distrito Federal explorarem loterias não se estende aos Municípios,

2 Peças n. 51 e 99 – Campinas/SP; peças n. 54 e 60 – Foz do Iguaçu/PR; peças n. 81 e 103 – São Paulo/SP; peça n. 88 – Belo Horizonte; peça n. 94 – Guarulhos /SP; peças n. 97 e 117 – Estância Hidromineral de Poá/SP; peças n. 107 e 110 – Miguel Pereira/RJ, peça n. 114 – Bodó/RN; peça n. 131 – São Vicente/SP.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, em 10/10/2025 16:20. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 79728899.61aca6c6.0a3c2d8a.70bd5f52

bem como porque a exploração de loterias, sobretudo na modalidade de quota fixa, não pode ser compreendida como tema de interesse local. Apontou a complexidade da matéria e os efeitos deletérios da modalidade de apostas de quota fixa na saúde, na proteção de crianças e adolescentes e na ordem econômica. Registrou que, por exigir fiscalização mais abrangente, a Lei n. 13.756/2018 só previu a possibilidade de exploração da modalidade pela União e pelos Estados (peça n. 135)[3].

3 A manifestação está assim resumida:

> Serviço público. Loterias e apostas. Impugnação de leis e decretos autônomos municipais que exemplificam a existência de uma prática de criação de loterias, sistemas de sorteios e de apostas por municípios brasileiros, em desacordo com as balizas previstas na legislação federal. Alegação de vício de inconstitucionalidade de natureza formal e material. Ofensa às regras de distribuição de competências estabelecidas pelos artigos 22, inciso XX, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal, bem como ao disposto no artigo 19, inciso III, da Carta da República, e aos princípios federativo e da livre concorrência. Distinção estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 492 e nº 493 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.986, entre a competência exclusiva da União para legislar sobre "sistemas de consórcios e sorteios" (artigo 22, inciso XX, da Constituição) e a competência material dos Estados-membros e do Distrito Federal para a exploração de loterias. O reconhecimento, aos Estados-membros, da prerrogativa administrativa para explorar loterias foi fundamentado na competência residual reservada no artigo 25, § 1º, da CF, não se estendendo para o âmbito dos municípios. Inaplicabilidade das normas do artigo 30, inciso I e V, da CF. Preponderância dos interesses nacional e regional em prol da proteção adequada dos bens constitucionais pertinentes. A exploração de jogos de azar e assemelhados configura matéria complexa e delicada, sobretudo na modalidade de quota fixa, por envolver, entre outros, riscos para o direito à saúde, para a proteção das crianças e adolescentes e para a ordem econômica. As nocivas consequências socioeconômicas decorrentes da exploração de apostas impõem que a atividade se sujeita a um regime de fiscalização e controle mais abrangente, razão pela qual a Lei nº 13.756/2018 só previu a possibilidade de sua exploração pela União, Estados-membros e Distrito Federal, diretamente ou por meio de concessão. Manifestação pela procedência do pedido formulado pelo arguente.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, em 10/10/2025 16:20. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 79728899.61aca6c6.0a3c2d8a.70bd5f52

– II –

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem afirmado que a arguição de descumprimento de preceito fundamental constitui via apropriada para impugnar conjunto normativo do qual resulte quadro de violação sistemática de preceitos fundamentais da Constituição. A Corte também já afirmou ser cabível a arguição para questionar normas e práticas com base nelas institucionalizada, além de atos concretos já editados pelo Poder Público. Nesse sentido:

> A jurisprudência desta Corte reconhece possível a utilização da arguição de descumprimento para impugnar omissões sistêmicas e práticas institucionais dos Poderes Públicos, sempre que – diante da inexistência de outro meio capaz de sanar a controvérsia de forma geral, imediata, eficaz – os atos impugnados, transcendendo interesses meramente individuais, ostentam os atributos da generalidade, da impessoalidade e da abstração, justificando a intervenção judicial para a tutela de direitos fundamentais ou de interesses políticos e jurídicos socialmente relevantes[4].
>
> Subsidiariedade – art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/99. Meio eficaz de sanar a lesão é aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. No juízo de subsidiariedade há de se ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Relevância do interesse público como critério para justificar a admissão da arguição. Caso concreto: Institucionalização de prática aparentemente contrária à Constituição. **Arguição contra a norma e a prática com base nela institucionalizada,**

4 ADPF n. 850-MC-REF/DF, rel. a Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 22.03.2022.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, em 10/10/2025 16:20. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 79728899.61aca6c6.0a3c2d8a.70bd5f52

> **além de atos concretos já praticados**. **Controle objetivo e subjetivo em uma mesma ação. Cabimento da ADPF**[5].

A ADPF em apreço impugna bloco de leis municipais que autorizam a instituição e a exploração de serviços lotéricos em seus respectivos territórios, bem como a prática constitucional derivada de interpretação equivocada sobre a competência legislativa dos Municípios na matéria, que estaria conduzindo outros entes políticos a reproduzirem disciplina contrária à Constituição.

A difusão da matéria em diversos entes municipais revela ser a arguição de descumprimento de preceito fundamental a via processual apta a conferir solução ampla, geral e imediata, capaz de sanar o alegado quadro de inconstitucionalidade em âmbito federativo, conforme se extrai da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, representada pelo trecho da ementa do seguinte julgado:

> Atendimento ao princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999). O Supremo Tribunal Federal fixou que, em regra, "*[o] cabimento de ação direta perante o Tribunal de Justiça desautoriza o conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta em face do mesmo ato do poder público*" (v.g. ADPF 958-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, j. 15/08/2023, p. 24/08/2023). Nada obstante, a própria Corte admite exceções a esse posicionamento, **em especial quando a arguição tem como objeto questão constitucional relevante, cuja solução transcenda o**

5 ADPF n. 388/DF, rel. o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 01.08.2016, sem grifos no original.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, em 10/10/2025 16:20. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 79728899.61aca6c6.0a3c2d8a.70bd5f52

> **interesse do ente federativo em questão e demande uniformização de caráter nacional**[6].

A arguição comporta, portanto, conhecimento.

Quanto ao regime constitucional de repartição de competência legislativa em matéria de loterias, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consolidada na Súmula Vinculante n. 2, é no sentido de que lei estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias, é inconstitucional por invadir campo normativo reservado à União (art. 22, XX, da Constituição). Ainda que o enunciado se refira às leis estaduais e distrital, o entendimento nele consolidado se aplica às leis municipais. Confira-se:

> SISTEMA DE CONSÓRCIOS E SORTEIOS – ARTIGO 22, INCISO XX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO – OFENSA A PRECEITO FUNDAMENTAL – PRINCÍPIO FEDERATIVO. Viola preceito fundamental atinente ao pacto federativo a edição de lei municipal a versar concurso de prognósticos mediante sorteios, considerada competência legislativa privativa da União – artigo 22, inciso XX, da Constituição Federal[7].

Ao julgar conjuntamente as AADPF n. 492 e n. 493/DF e a ADI n. 4.986/MT, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a competência legislativa da União para dispor, com exclusividade, sobre sistemas de consórcios e sorteios não afasta a competência material dos Estados e

6 ADPF n. 1.158/MG, rel. o Ministro André Mendonça, Tribunal Pleno, DJe 09.05.2025, sem grifos no original.

7 ADPF n. 337/MA, rel. o Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 26.09.2019.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, em 10/10/2025 16:20. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 79728899.61aca6c6.0a3c2d8a.70bd5f52

do Distrito Federal para explorar os serviços lotéricos. O acórdão foi assim resumido:

> Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental. Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Artigos 1º, *caput*, e 32, *caput*, e § 1º do Decreto-Lei 204/1967. Exploração de loterias por Estados-membros. Legislação estadual. 3. Competência legislativa da União e competência material dos Estados. Distinção. 4. Exploração por outros entes federados. Possibilidade. 5. Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecidas e julgadas procedentes. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente.[8]

Uma leitura atenta do julgado revela que, embora tenha sido feita alusão aos Municípios em alguns trechos e passagens de votos, a conclusão da Corte foi, unicamente, a de que os Estados-Membros e Distrito Federal podem, em conformidade com a legislação federal de regência, explorar serviços lotéricos, sem que isso implique invasão da competência legislativa privativa da União.

Assentou o Ministro Gilmar Mendes, relator dos referidos processos, após reconhecer que a atividade lotérica tem natureza jurídica de serviço público, que lei federal regulamentadora das loterias não pode subtrair dos Estados e do Distrito Federal a exploração do serviço público, uma vez que a atividade lotérica não está inserida entre os serviços titularizados exclusivamente pela União. Veja-se:

8 AADPF n. 492 e 493/DF e ADI n. 4.986/MA, rel. o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 15.12.2020.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, em 10/10/2025 16:20. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 79728899.61aca6c6.0a3c2d8a.70bd5f52

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 o sistema lotérico é da União ou dos Estados. Estamos a discutir a **competência administrativa – material** de execução de um serviço público. Esse *distinguishing* é a janela hermenêutica que nos permite revisitar o tema.

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

Isso se dá não só porque tal realidade cria um desequilíbrio em seu benefício, não autorizado pelo art. 19, III, da Constituição Federal de 1988, mas também em razão de a Constituição não lhes ter atribuído essa autoridade.

Primeiro porque, como já dito, a Constituição não atribui à União essa exclusividade e, segundo, porque não proibiu expressa ou implicitamente o funcionamento de loterias estaduais. Esse cenário atrai a competência residual dos Estados, materializada no art. 25, § 1º, da CF/88 (...).

Tal dispositivo reserva aos Estados os poderes residuais a eles não vedados pela própria Constituição, preservando, em sua teleologia, a essência da forma federativa de Estado,

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, em 10/10/2025 16:20. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 79728899.61aca6c6.0a3c2d8a.70bd5f52

> que se traduz na descentralização do gerenciamento das atividades essencialmente públicas.
>
> Revela a convivência harmoniosa que se espera na relação entre o poder central e os poderes estaduais, aos quais é conferida a competência para criar e administrar seus serviços públicos, conforme sua própria decisão política, com exceção daqueles que lhes são constitucionalmente vetados ou que são conferidos, explicita ou implicitamente, aos Municípios.
>
> Assim, configura-se, a meu ver, verdadeiro abuso da competência de legislar, quando a União se vale do art. 22, inciso XX, para excluir todos os demais entes federados, da arrecadação que deles provém, ou para restringi-la de forma irrazoável e anti-isonômica, impedido a acesso a recursos cuja destinação é, pelo texto constitucional, direcionada à manutenção da seguridade social, nos termos do art. 195, III, da CF/88 e, ao menos em nível federal, também aplicados no financiamento de programas na área social e comunitária.
>
> Nesse diapasão, o Decreto-Lei nº 204/1967, que deveria disciplinar o poder dos Estados de explorarem as modalidades de sorteio admitidas, ao vetar-lhes tais atividades, viola a autonomia desses entes por restringir, mediante norma infraconstitucional, a esfera de competência material estadual residual, sem amparo constitucional. Frise-se que, onde houver competência estadual, seja para a prestação de serviço público, seja para exploração de atividades econômicas, não se admite à União esvaziar essa competência, ao tornar criminosa atividade legitimada pela própria Constituição[9].

Decidiu-se, portanto, que lei federal não pode impedir que Estados-Membros e Distrito Federal explorem serviços lotéricos. Essa conclusão, todavia, não se estende aos Municípios. A circunstância de

9 Cf. p. 29-31 do acórdão — grifos do original.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, em 10/10/2025 16:20. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 79728899.61aca6c6.0a3c2d8a.70bd5f52

a Constituição não vedar expressamente a exploração de loterias pelos Municípios não significa que referidos entes políticos estejam autorizados a criarem seus próprios serviços lotéricos, tal como se dá com os Estados e o DF, a quem a Constituição confere competência residual.

A repartição de competências legislativa e administrativa em matéria de prestação de serviços públicos, inclusive os serviços lotéricos, rege-se pelo postulado da predominância do interesse[10]. Assim, compete à União a exploração de serviços públicos de alcance nacional e internacional, aos Estados cabe a exploração de serviços públicos de abrangência ou interesse regional, e aos Municípios a exploração de serviços públicos de abrangência ou interesse local.

O art. 30, I e V, da Constituição atribui competência legislativa e administrativa aos Municípios para organizarem e prestarem, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de

---

10 2. O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro é o princípio da predominância do interesse, tanto para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, quanto em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias (...).
3. A própria Constituição Federal, portanto, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori* diversas competência*s* para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).
4. Assim, a competência da União para a edição de normas gerais não exclui aquelas outras conferidas aos Estados-membros e aos Municípios para editar normas específicas que atendam às peculiaridades regionais e locais, de modo que, o exercício regular da primeira não pode ser instrumentalizado com o intuito de esvaziar, em absoluto, a competência regional suplementar (RE n. 1.509.898-AgR/SP, rel. a Ministra Cármen Lúcia, red. do acórdão o Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 17.12.2024).

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, em 10/10/2025 16:20. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 79728899.61aca6c6.0a3c2d8a.70bd5f52

interesse local. Ao concluir que serviços funerários constituem serviços municipais, asseverou o Ministro Carlos Velloso que a locução "interesse local" diz com os interesses relacionados às necessidades imediatas dos Municípios[11]. Devem ser assim considerados, portanto, os serviços essenciais para a municipalidade, tais como o transporte coletivo, o ordenamento urbano, a iluminação pública, a coleta de lixo[12].

Nessa linha de intelecção, a exploração de serviços lotéricos, sobretudo a modalidade de apostas de quota fixa (*bets*), não constitui serviço público de interesse local, porquanto não se relaciona diretamente com alguma necessidade imediata dos Municípios. A preponderância da feição nacional e regional dos serviços lotéricos, na verdade, exclui a possibilidade de os Municípios instituírem suas próprias loterias.

A complexidade da exploração do serviço lotérico não condiz com um regime de exploração municipal. A regulação do setor de apostas, especialmente as da modalidade de quota fixa, se difundida entre os mais de cinco mil e quinhentos Municípios brasileiros, agravará ainda mais o quadro de inconstitucionalidade que suscitei na ADI n. 7.749/DF, também identificado pela Confederação Nacional do Comércio na

11 ADI n. 1.221/RJ, rel. o Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJe 31.10.2003.

12 Conforme clássica, e sempre atual, lição de Themistocles Brandão Calvalcanti, "*os interesses locais são aqueles imediatamente necessários às exigências do povo, em sua vida cotidiana e no exercício de suas atividades elementares. O indivíduo deve encontrar nas autoridades locais e nos serviços a seu cargo, os meios necessários para satisfazer esses interesses*" (CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Teoria do Estado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958, p. 255).

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, em 10/10/2025 16:20. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 79728899.61aca6c6.0a3c2d8a.70bd5f52

ADI n. 7.721/DF, que pendem de julgamento. Como bem registrado pela Advocacia-Geral da União (peça 135, p. 19):

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

A profusão das loterias e dos mercados de apostas virtuais, sem centralização e fiscalização adequadas, tem o potencial de gerar guerra fiscal entre Municípios, por meio da prática de instituição de benefícios e/ou de flexibilização dos rigores da atividade, com intuito de atrair novas empresas de apostas. A exploração de forma amplamente difundida gera riscos ao pacto federativo, em razão da sobreposição da exploração da atividade nos Municípios em relação aos territórios dos respectivos Estados. A propósito, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que "*a flexibilização dos critérios de territorialidade fragiliza a fiscalização e o controle da atividade lotérica, com potenciais prejuízos, entre outros, ao pacto federativo*"[13].

Os diplomas municipais impugnados são, nesses termos, formalmente inconstitucionais, por invadirem competência privativa

13 ACO n. 3.696-MC-REF/RJ, rel. o Ministro André Mendonça, Tribunal Pleno, DJe 13.03.2025.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, em 10/10/2025 16:20. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 79728899.61aca6c6.0a3c2d8a.70bd5f52

da União para legislar sobre sistemas de consórcios e apostas, incluídos bingos e loterias (art. 22, XX, da Constituição), e por extrapolarem as competências legislativa e material dos Municípios para dispor sobre serviços públicos de interesse local (30, I e II, da Constituição). São também materialmente inconstitucionais por afronta ao pacto federativo (arts. 1º, *caput*, 18, e 19, III, da Constituição).

O parecer é por que o pedido seja julgado procedente.

Brasília, 10 de outubro de 2025.

Paulo Gonet Branco
Procurador-Geral da República

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, em 10/10/2025 16:20. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 79728899.61aca6c6.0a3c2d8a.70bd5f52