

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO CASSIO NUNES MARQUES, DIGNÍSSIMO RELATOR DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF) Nº 1.212**

A **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS LOTERIAS MUNICIPAIS E ESTADUAIS (ANALOME)**, já qualificada nos autos do processo em epígrafe, admitida na condição de *amicus curiae*, vem, com a devida vênia e o habitual acato, à presença de Vossa Excelência, apresentar

**MANIFESTAÇÃO INCIDENTAL**

expondo o que segue, com a única finalidade de contribuir para a formação do convencimento desta Suprema Corte acerca da plena possibilidade jurídica de exploração de loterias pelos Municípios e desnecessidade de imediata suspensão de legislação municipal, nos termos a seguir expostos.

**I. DA DELIMITAÇÃO DA CONTROVÉRSIA EM SEDE CAUTELAR**

A presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) foi estruturada pela parte Requerente sobre uma premissa que, com a devida vênia, não encontra apoio nem no texto constitucional nem na jurisprudência vinculante desta Suprema Corte.

Conforme já exposto nos memoriais da ANALOME, a presente ADPF, secundada pelas manifestações da douta Procuradoria-Geral da República (PGR) e da Advocacia-Geral da União (AGU), funda-se em na alegação de que as leis municipais seriam formalmente inconstitucionais porque:

(i) teriam invadido a competência legislativa privativa da União para dispor sobre “sistemas de consórcios e sorteios” (art. 22, XX, CF); e

(ii) teriam extrapolado a competência municipal, supostamente restrita a um conceito estreito de “interesse local” (art. 30, I e II, CF).

Essa construção, porém, desconsidera a *ratio decidendi* das ADPFs 492 e 493, nas quais houve a inclusão textual dos Municípios nos votos condutores, bem como o arcabouço constitucional próprio da competência municipal (art. 30, I e V, e art. 195, III, CF), além do histórico legislativo a respeito do tema.

A decisão cautelar apresentada a referendo do Colegiado examinou a presença do *fumus boni iuris* do *periculum in mora*, adotando, em síntese, os seguintes fundamentos:

(i) o caráter de serviço público das atividades lotéricas;

(ii) a **competência exclusiva da União** para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, XX, CF);

(iii) a **competência material-administrativa dos Estados e do Distrito Federal** para titularizar e explorar as loterias, à luz das ADPFs 492 e 493 e da ADI 4.986; e

(iv) a **“tradição histórica” do ordenamento, consubstanciada em legislação federal, que trataria da matéria sob o viés nacional e estadual**, “sem tratar dos Municípios”.

Nesse contexto, destacando o rápido crescimento do número de Municípios que instituíram loterias e apostas esportivas e o risco de “manifesta insegurança jurídica” decorrente dessa multiplicação de legislações locais, concluiu pela necessidade de uma medida geral e imediata de suspensão de leis e atos administrativos locais.

É, pois, nesse exato contexto cautelar – em que a decisão monocrática, *ad referendum* do Plenário, afasta, ainda que em juízo

sumário, a possibilidade de exploração de loterias pelos Municípios – que a ANALOME, na qualidade de *amicus curiae*, vem oferecer subsídios para demonstrar que, **mesmo no plano da tutela provisória, a competência material municipal para explorar loterias previamente definidas em lei federal deve ser preservada**, em respeito a *ratio decidendi* das ADPFs 492 e 493, ao desenho constitucional do art. 30 da CF e à própria legislação federal de seguridade social.

A presente manifestação limita-se, portanto, a reforçar que a tese da inicial já foi rejeitada por esta Corte e que **a decisão cautelar ora em exame afasta-se da jurisprudência vinculante**.

## II. DA INEQUÍVOCA INCLUSÃO DOS MUNICÍPIOS NA RATIO DECIDENDI DAS ADPFs 492 E 493

Os memoriais da ANALOME já demonstraram que o “ pilar central ” das ADPFs 492 e 493 consistiu no *distinguishing* entre a **competência legislativa** (CF, art. 22, XX) e a **competência material/administrativa**.

O Egrégio Plenário desta Suprema Corte assentou que a competência privativa da União para **legislar** sobre o sistema lotérico (ou seja, criar as modalidades, estabelecer normas gerais de segurança, etc.) **não se confunde com monopólio da sua exploração** (execução). A exploração, por não constar no rol taxativo de serviços exclusivos da União (CF, art. 21), remanesce como competência material concorrente dos entes federados.

A controvérsia destes autos, portanto, não comporta maiores digressões fáticas, porquanto a matéria eminentemente de direito já foi objeto de debate nesta Corte, tendo-se fixado a *ratio decidendi* de modo vinculante. Isso porque o STF concluiu que a exploração das loterias constitui competência material concorrente dos entes federados, e não atividade exclusiva federal.

Mais que isso: as ADPFs 492 e 493 incluíram expressamente os Municípios na *ratio decidendi*. O voto do Ministro Gilmar Mendes, Relator, foi explícito:

*"Dessa forma, em resumo, a mim me parece acertado inferir que as legislações estaduais (**ou municipais**) que instituem loterias em seus territórios tão somente veiculam competência material que lhes foi franqueada pela Constituição".*

*"Tais normas estaduais, sejam leis ou decretos, apenas ofenderiam a Constituição Federal caso instituíssem disciplina ou modalidade de loteria não prevista pela própria União para si mesma, haja vista que, nesta hipótese, a legislação estadual afastar-se-ia de seu caráter materializador do serviço público de que o Estado (**ou município, ou Distrito Federal**) é titular, isto sim incompatível com o art. 22, XX, da CF/88".*

*"É lícito concluir, portanto, que a competência da União para legislar exclusivamente sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive loterias, não obsta a competência material para a exploração dessas atividades pelos entes estaduais **ou municipais**".*

Corroborando esta tese de forma ainda mais contundente, o eminente **Ministro Alexandre de Moraes**, em seu voto-vista naquelas assentadas, fundamentou a competência de todos os entes subnacionais na vedação constitucional a preferências federativas (CF, art. 19, III):

*"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".*

Sua Excelência concluiu de forma inapelável:

*"Em outras palavras, aqui, Senhor Presidente, quem tem o poder, o verdadeiro poder de regulamentar, de estabelecer todo o sistema de loterias é a União, competência privativa. Ao estabelecer isso, quem pode explorar não é só a União. Os estados e **municípios podem, desde que observem estritamente a normatização federal**".*



A menção aos Municípios naqueles precedentes deixa clara a tese central adotada: se a competência do art. 22, XX é apenas legislativa, a competência material residual não é apenas dos Estados (pelo art. 25), mas também dos Municípios (pelo art. 30), como entes autônomos que são (art. 18).

Dessa forma, a ADPF 1.212, ao pretender excluir os Municípios da esfera da competência material, **contraria diretamente a *ratio decidendi* vinculante** firmada pelo Plenário, que abrange **União, Estados, Distrito Federal e Municípios**.

Não obstante esse cenário jurisprudencial, a decisão em Medida Cautelar adota entendimento diametralmente diverso para concluir que a exploração de loterias não se inseriria no campo do “interesse local”. Fundamenta-se essa premissa em três linhas fundamentais:

1. a jurisprudência desta Corte conferiria à expressão “*interesse local*” sentido ligado a “*necessidades imediatas dos Municípios*” (transporte coletivo, ordenamento urbano, iluminação, coleta de lixo, serviços funerários), “***mas não o lotérico***”;
2. ainda que a Constituição de 1988 prestigie a autonomia local, não seria “*essa a opção aplicável ou pertinente ao serviço público de loterias*”; e
3. as características de “*natureza, complexidade e relevância*” das atividades lotéricas revelariam “*preponderância do interesse nacional para legislar e dos interesses nacional e regional para explorar*”, afastando do ente municipal as atividades lotéricas.

Esses fundamentos, além de destoarem da jurisprudência, não alcança a relevância e complexidade do tema, ignorando a importância

dessa fonte de receita pública para a realização plena das funções dos entes municipais.

### III. DO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL AUTÔNOMO DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL E DA LEITURA EQUIVOCADA DO “INTERESSE LOCAL”

Ainda que, *ad argumentandum tantum*, se desconsiderassem as menções explícitas aos Municípios constantes dos votos proferidos nas ADPFs 492 e 493, a competência municipal para a exploração de loterias subsistiria por força de seus próprios fundamentos constitucionais, que em nada dependem da competência residual dos Estados (art. 25, § 1º, CF).

A Constituição de 1988 elevou o Município à condição de ente federativo autônomo, dotado de competências expressas e originárias (arts. 1º e 18), e não meramente residuais, estabelecendo no art. 30 um núcleo próprio de atuação normativa e material. Dispõe o texto constitucional:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local; (...)*

*V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.”*

Esta Suprema Corte já reconheceu expressamente que a exploração de loterias tem natureza de serviço público. Nessa condição, a atividade enquadra-se na categoria dos serviços públicos de interesse local, cuja organização e prestação a Constituição atribui diretamente aos Municípios (art. 30, V). O próprio voto do Ministro Gilmar Mendes, nas ADPFs 492 e 493, qualificou as loterias como “*importante fonte de recursos para a superação de contingências financeiras contemporâneas*”, evidenciando seu papel estrutural no financiamento de políticas públicas.

Para os Municípios, essas receitas assumem natureza não tributária e são relevantes para o custeio de funções que se situam no cerne

de suas atribuições constitucionais – saúde, assistência social, educação, cultura, esporte, dentre outras. As leis municipais impugnadas vinculam a destinação dos recursos lotéricos a finalidades sociais, o que representa, em si, a materialização do interesse local, na medida em que os resultados econômicos da atividade retornam **diretamente** em benefício da população municipal.

Do ponto de vista dogmático, a doutrina e a jurisprudência desta Corte reconhecem que a competência político-administrativa para prestar um serviço (art. 30, V) “*carrega em si uma parcela de competência normativa*” (art. 30, I e II), necessária para viabilizar sua execução, tais como a edição de leis autorizativas, a instituição de regimes de concessão ou permissão e a disciplina da prestação do serviço.

É precisamente o que fizeram os Municípios: exercendo sua competência material (art. 30, V), editaram leis autorizativas e estruturantes (art. 30, I e II) para explorar um serviço público de interesse local, nos limites das modalidades já criadas pela União, tal como definidas na legislação federal de regência (art. 22, XX). Não se trata de legislar sobre o “*sistema de consórcios e sorteios*”, mas de viabilizar, no plano executivo e organizacional, um serviço cuja moldura normativa geral já foi traçada pela União.

A análise sistemática da Constituição revela, ainda, que esse desenho é reforçado pelo seu art. 195, III, ao estabelecer que a seguridade social será financiada por recursos financeiros provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que, entre outras fontes, é constituído por contribuição “*sobre a receita de concursos de prognósticos*”.

A própria Carta, portanto, insere a receita de concursos de prognósticos na esfera de atuação financeira municipal, reconhecendo que



tais receitas são legítimas e compatíveis com o modelo de financiamento de políticas sociais em nível local.

Dessa forma, a competência municipal para a exploração do serviço público de loterias não apenas subsiste independentemente da esfera estadual, mas se alicerça de forma robusta e originária na arquitetura federativa de 1988. Ao exercer a atribuição material de organizar e prestar serviços de manifesto interesse local (art. 30, V), o Município detém a prerrogativa normativa correlata (art. 30, I), sem que isso represente usurpação da competência privativa da União (art. 22, XX), esta limitada à definição das modalidades e diretrizes gerais.

**A retirada dessa competência por via desta ADPF não é neutra: reduz a capacidade de arrecadação local, fragiliza a autonomia financeira municipal e impede que os Municípios cumpram, em toda a sua extensão, as obrigações constitucionais em áreas sociais essenciais.** Ao mesmo tempo, uma postura centralizadora nessa matéria viola o dever de cooperação e lealdade federativa (art. 23, parágrafo único), transformando o pacto federativo em relação hierárquica de subordinação, em flagrante contradição com o modelo cooperativo consagrado pela Constituição.

Nessa perspectiva, a conclusão cautelar de que as loterias “*não seriam serviço de interesse local*” afasta-se do texto constitucional, da jurisprudência desta Corte e dos próprios dados normativos federais.

Ao desconsiderar que a atividade lotérica é fonte vital de receita não tributária para a concretização de direitos fundamentais em âmbito municipal, a decisão monocrática minimiza a relevância e a complexidade do tema e projeta, sobre o conceito de “interesse local”, uma leitura incompatível com a densidade que a Constituição de 1988 lhe conferiu.

Por isso, mesmo em sede cautelar, tais premissas não se mostram aptas a sustentar a exclusão dos Municípios da exploração lotérica, nem a justificar a extensão e a gravidade da medida deferida, recomendando-se sua revogação ou, ao menos, profunda restrição em homenagem à coerência constitucional e federativa.

#### IV. DA PROVA INCONTESTE NA LEGISLAÇÃO FEDERAL: O RECONHECIMENTO HISTÓRICO DAS LOTERIAS MUNICIPAIS

Eminente Relator, o argumento central desenvolvido na inicial, bem como encampado pela douta PGR e pela AGU, no sentido de que a legislação federal jamais teria previsto ou autorizado loterias municipais, não resiste ao cotejo com o próprio ordenamento infraconstitucional editado pela União. Trata-se de tese, com a devida vênia, factualmente improcedente.

A própria legislação federal não só reconhece, mas pressupõe a existência e a legalidade das loterias municipais como fonte legítima de custeio da seguridade social, nos termos do art. 195, III, da Constituição Federal.

O texto original da Lei nº 8.212, de 24 de junho de 1991, ao tratar da receita da Seguridade Social, foi inequívoco ao definir o alcance da expressão concursos de prognósticos:

*“Art. 26. Constitui receita da Seguridade Social a renda líquida dos concursos de prognósticos, excetuando-se os valores destinados ao Programa de Crédito Educativo.*

*§ 1º Consideram-se **concursos de prognósticos todos e quaisquer concursos de sorteios de números, loterias, apostas, inclusive as realizadas em reuniões hípcas, nos âmbitos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.**”*



Este exato dispositivo foi repetido textualmente pelo Decreto nº 3.048/1999 (Regulamento da Previdência Social), em seu art. 212, § 1º, que permanece em vigor, a despeito da posterior revogação do § 1º do art. 26 da Lei nº 8.212/91.

Tem-se, portanto, que:

**(i) a União, ao legislar sobre o financiamento da seguridade social, incluiu expressamente a esfera municipal no conceito de concursos de prognósticos;**

**(ii) a legislação federal operou, por décadas, com a premissa de que existem loterias em âmbito municipal,** cujas receitas alimentam o sistema de seguridade; e

**(iii) o regulamento federal vigente continua a considerar, de forma inequívoca, concursos de prognósticos “nos âmbitos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal”.**

Daí a conclusão de que a legislação federal não apenas permite, mas conta com a arrecadação das loterias municipais para o financiamento da Seguridade Social. Se a própria União, ao legislar sobre o tema, reconheceu a existência de loterias em âmbito municipal, é juridicamente insustentável a tese de que os municípios estariam constitucionalmente proibidos de explorá-las.

**Esse quadro normativo federal contrasta diretamente com um dos pilares do *fumus boni iuris* adotado na decisão cautelar, qual seja, a ideia de que a “*tradição histórica do ordenamento jurídico nacional*” teria tratado os serviços lotéricos como matéria de feição estritamente nacional e regional, “*sem tratar dos Municípios*”.**

Com a devida vênia, a leitura histórica empreendida na decisão monocrática silenciou sobre a Lei nº 8.212/1991 e sobre o Decreto nº

3.048/1999, diplomas que, editados pela própria União, reconhecem de forma expressa e reiterada a existência de concursos de prognósticos em âmbito municipal, incluindo suas receitas no desenho de financiamento da seguridade social.

Não se trata, aqui, de discutir mera opção de política legislativa federal, mas de constatar um dado objetivo: **por quase três décadas, o legislador e o regulador federais operaram em harmonia com a ideia de que Municípios podem explorar concursos de prognósticos e loterias**, de modo que suas receitas sejam incorporadas à seguridade. **A posterior revogação formal** do § 1º do art. 26 da Lei nº 8.212/91, sem alteração do correspondente dispositivo regulamentar e sem qualquer declaração de inconstitucionalidade, **não tem o condão de apagar essa realidade nem de reescrever, retroativamente, a competência constitucional dos Municípios.**

Diante desse quadro normativo, a afirmação de que “*a legislação federal jamais tratou de loterias municipais*” mostra-se **incompatível com o texto expresso da Lei nº 8.212/1991 e do Decreto nº 3.048/1999**. Em consequência, fragiliza-se de modo sensível o suporte fático-legislativo da premissa utilizada na medida cautelar para afastar os Municípios do campo de exploração lotérica sob o argumento de “tradição histórica” exclusivamente nacional e estadual.

Se a própria União, no exercício de sua competência legislativa, reconheceu e utilizou as loterias municipais como instrumento legítimo de arrecadação para fins de seguridade social, não é juridicamente sustentável – sobretudo em sede de cognição sumária – sustentar que os Municípios seriam constitucionalmente impedidos de explorar tais atividades.

#### **V. DA DISTINÇÃO NECESSÁRIA EM RELAÇÃO ÀS ADIs 7.721 E 7.723 (LEI Nº 14.790/2023 E APOSTAS DE QUOTA FIXA)**

A decisão em Medida Cautelar na presente ADPF 1.212 faz ainda remissão expressa à cautelar referendada pelo Plenário na ADI 7.721, invocando a ideia de “*proteção insuficiente*” para justificar a necessidade de uma resposta centralizada e rigorosa no setor de apostas, especialmente diante do crescimento das apostas de quota fixa (bets).

Com a devida vênia, é indispensável demonstrar que **as ADIs 7.721 e 7.723 versam sobre questão diversa** da que se discute na ADPF 1.212 e **não podem ser utilizadas como paradigma para afastar, em sede cautelar, a competência material dos Municípios** para explorar loterias nas modalidades já previstas na legislação federal.

Conforme a própria ementa do acórdão conjunto proferido nas ADIs 7.721 e 7.723, o objeto ali examinado foi o “*novo marco regulatório das apostas de quota fixa (‘bets’)*”, instituído pela Lei nº 14.790/2023, com enfoque específico nos:

*“impactos da publicidade de apostas na saúde mental, sobretudo de crianças e adolescentes, assim como nos orçamentos familiares, especialmente de pessoas beneficiárias de programas sociais e assistenciais.”*

A partir de alegadas ofensas a diversos dispositivos constitucionais (arts. 1º, III e IV; 6º; 170, caput e IV; 174, caput; 196; 197; 227, caput), o Plenário reconheceu:

*“FUMUS BONI IURIS. EVIDÊNCIAS DOS IMEDIATOS, RELEVANTES E DELETÉRIOS IMPACTOS EM CURSO, DECORRENTES DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE. PERICULUM IN MORA. PROVÁVEL AGRAVAMENTO DO CENÁRIO PELA INAPLICAÇÃO DE NORMAS JÁ EDITADAS.”*

Naquele julgamento, o Relator, Ministro Luiz Fux, identificou dois eixos centrais de risco:



1. os efeitos da publicidade de apostas na saúde mental de crianças e adolescentes; e
2. os impactos das apostas nos orçamentos familiares, com ênfase em beneficiários de programas sociais e assistenciais.

Em síntese, as ações diretas questionam se a Lei nº 14.790/2023, ao disciplinar a modalidade lotérica apostas de quota fixa, teria incorrido em proteção insuficiente quanto à publicidade e às salvaguardas dirigidas a grupos vulneráveis. Não se discute ali, em momento algum, a competência federativa dos Municípios para explorar loterias, tampouco a validade de leis municipais específicas.

Nesse contexto, a medida cautelar deferida, posteriormente referendada por unanimidade pelo Plenário, não suspendeu a vigência da Lei nº 14.790/2023, mas lhe conferiu interpretação conforme à Constituição para antecipar e tornar imediatamente aplicáveis as normas federais já editadas, especialmente aquelas constantes da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024:

*“O Plenário do Supremo Tribunal Federal (...) por unanimidade, referendou as decisões liminares proferidas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.721 e 7.723 que deferiram parcialmente as medidas cautelares requeridas, (i) conferindo interpretação conforme à Constituição Federal ao artigo 9º da Lei n. 14.790/2023, para que a regulamentação elaborada pelo Poder Executivo Federal especificamente prevista na Portaria SPA/MF n. 1.231, de 31 de julho de 2024, tenha aplicação imediata, no tocante às medidas supramencionadas referentes à publicidade quanto às crianças e adolescentes, bem como (ii) para que sejam implementadas medidas imediatas de proteção especial que impeçam a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e congêneres, até a conclusão do julgamento de mérito das referidas ações diretas.”*

A própria fundamentação do Relator é explícita ao identificar o cenário de proteção insuficiente que justifica a intervenção cautelar:

*“verifica-se que o atual cenário de evidente proteção insuficiente, com efeitos imediatos deletérios, sobretudo em crianças, adolescentes e nos orçamentos familiares de beneficiários de programas assistenciais, configura manifesto periculum in mora, que deve ser afastado de imediato, sob pena de a inaplicação de normas já editadas, até janeiro de 2025, agravar o já crítico quadro atual.”*

Portanto, as ADIs 7.721 e 7.723 **cuidam de um microssistema próprio**, centrado na Lei nº 14.790/2023 e na Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, **com ênfase na tutela de grupos vulneráveis frente à publicidade e à acessibilidade das bets**. O eixo da controvérsia é a suficiência da proteção normativa federal em face de riscos à saúde mental, ao endividamento e à integridade dos orçamentos familiares.

Já na ADPF 1.212, a discussão é outra: questiona-se, em tese, a compatibilidade das leis e decretos municipais que instituem e estruturam serviços lotéricos com a Constituição Federal, sob o ângulo da repartição de competências (arts. 22, XX; 25, § 1º; 30, I e V) e da autonomia municipal no pacto federativo.

Diante disso, com a máxima vênia, as ADIs 7.721 e 7.723 não podem servir de suporte hermenêutico para a conclusão, extraída na decisão cautelar da ADPF 1.212, de que:

1. as loterias não seriam serviço de interesse local;
2. a competência municipal deveria ser afastada em bloco; e
3. uma suspensão nacional e indiscriminada de todas as normas municipais e operações em curso se justificaria.

**Tais precedentes tratam de regulação federal de apostas de quota fixa**, tendo como **foco a publicidade dirigida a crianças e adolescentes e o uso de recursos de programas sociais**, e resultaram em



medidas parciais, calibradas e voltadas à eficácia de normas federais já editadas, não em supressão da competência de entes subnacionais.

A distinção é, pois, inarredável: **não há, nas ADIs 7.721 e 7.723, qualquer juízo sobre a titularidade municipal para explorar loterias nem sobre a constitucionalidade de leis municipais específicas.** Seu núcleo decisório é outro e não sugere, tampouco autoriza, a adoção de medida tão drástica quanto a que foi deferida na presente ADPF.

Ao contrário, a lógica desses precedentes – de aperfeiçoamento e adensamento das salvaguardas normativas, sem paralisação estrutural do setor – recomenda que, também aqui, se prefira a via de ajustes proporcionais e cooperativos, em vez da supressão cautelar da competência municipal. Daí porque entende-se necessária a revogação ou, ao menos, a profunda restrição da medida liminar ora em debate.

#### **VI. DO PACTO FEDERATIVO, DA VEDAÇÃO A PREFERÊNCIAS FEDERATIVAS E DA COERÊNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE**

A exclusão dos Municípios da exploração de loterias, tal como operada pela decisão cautelar, não é questão meramente técnica de repartição de competências; ela atinge o núcleo do pacto federativo, o qual a Constituição erigiu à condição de cláusula pétrea (art. 60, § 4º, I).

Negar aos Municípios a possibilidade de exercer serviço público de interesse local, como as loterias, subverte o equilíbrio federativo e enfraquece a autonomia financeira municipal, contrariando os princípios da descentralização e da subsidiariedade.

A retirada dessa competência não apenas reduz a capacidade de arrecadação local, mas também impede que os Municípios cumpram suas obrigações constitucionais em áreas sociais essenciais.

Além disso, a postura centralizadora viola o dever de cooperação e lealdade federativa (art. 23, parágrafo único, CF), convertendo o pacto em relação hierárquica de subordinação. O resultado é a negação do próprio modelo cooperativo que a Constituição consagrou – um modelo em que cada ente contribui, dentro de suas competências, para o desenvolvimento nacional e a concretização dos direitos fundamentais.

Por essa razão, qualquer interpretação que restrinja a autonomia municipal nesse campo deve ser rechaçada, na medida em que viola o núcleo intangível do pacto federativo.

Nesse passo, a decisão cautelar ora em debate cria uma assimetria federativa injustificável, ao impedir a atividade das loterias municipais, sem nenhum fundamento constitucional para permitir que a União e os Estados explorem o serviço de loteria, enquanto se nega aos Municípios a mesma prerrogativa. O resultado dessa medida cautelar é a privação de receitas essenciais para o custeio de políticas públicas locais, muitas vezes em regiões carentes, onde a presença do Estado se faz mais necessária por intermédio do ente municipal.

Esse quadro afronta, ainda, a vedação constitucional a preferências federativas, insculpida no art. 19, III, da Constituição, devendo-se repelir qualquer tentativa da União de criar distinções entre os entes federados. Admitir-se que a União possa, ao legislar (art. 22, XX), autorizar a exploração pelos Estados e vedá-la aos Municípios, portanto, resulta em manifesta violação do art. 19, III e do próprio pacto federativo.

Nessa linha, aceitar a tese da AGU/PGR de que o silêncio do art. 35-A da Lei 13.756/2018, introduzido pela Lei 14.790/2023, significaria uma “*proibição deliberada*” aos Municípios, importa na inconstitucionalidade da própria lei federal, por criar preferências inconstitucionais entre entes federados.

O mesmo raciocínio se aplica, *mutatis mutandis*, à interpretação que sustenta a medida cautelar: **ao admitir que União e Estados possam explorar o serviço, mas vedar a atuação municipal, cria-se um federalismo assimétrico, em que o ente local é relegado a uma posição de inferioridade substancial**, o que a Constituição de 1988 expressamente rejeitou ao incluí-lo no rol dos entes federados (arts. 1º e 18).

A necessidade de coerência com a própria jurisprudência desta Corte reforça essa conclusão. O memorial para despacho recorda que, no julgamento da ADPF 455 AgR, o eminente Ministro Gilmar Mendes reiterou seu entendimento favorável à tese municipalista, ao novamente reconhecer a validade da exploração lotérica pelos entes subnacionais e aderir à tese de que as legislações locais somente seriam inconstitucionais se criassem modalidades não previstas pela União. Extrai-se das razões de decidir o seguinte trecho:

*“Decorre dessa afirmação o entendimento de que **as legislações estaduais, distritais ou municipais que criarem loterias em seus territórios só ofenderiam a Constituição se – e somente se – instituíssem disciplina ou modalidade de loteria não prevista pela própria União para si mesma**. Isso porque, nessa situação, a legislação estadual ou local afastar-se-ia do seu caráter materializador do serviço público da qual é titular, ofendendo, nesses termos, a competência legislativa da União prevista no art. 22, XX, da Constituição.*

*Em resumo: a disposição normativa vedada aos entes subnacionais é que a inova e, portanto, legisla sobre o tema de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias. Essa proibição não alcança as normas estaduais ou locais que visam concretizar a competência material dos demais entes federativos, dentro das balizas dispostas na lei federal sobre o tema.”*

Esse posicionamento – como registra o próprio memorial – foi acompanhado pelo Presidente desta Suprema Corte, Ministro Edson Fachin, e também pelo eminente Ministro Nunes Marques.

Tem-se, assim, um quadro em que:

- (i) o Plenário, nas ADPFs 492 e 493, afirmou a competência material de União, Estados, Distrito Federal e Municípios, vedando preferências federativas em benefício de um ou outro ente;
- (ii) em ADPF 455 AgR, a tese municipalista foi reiterada, com a adesão expressa de Vossa Excelência;
- (iii) a legislação federal (Lei 8.212/1991 e Decreto 3.048/1999) pressupõe a existência de loterias municipais; e
- (iv) o próprio modelo constitucional de federalismo cooperativo exige a preservação da autonomia municipal em matéria de serviços públicos de interesse local.

Diante disso, a manutenção da medida cautelar confronta a jurisprudência consolidada desta Suprema Corte e tensiona o núcleo intangível do pacto federativo, produzindo exatamente o tipo de preferência entre entes federados que o art. 19, III da Constituição proíbe.

## **VII. DO *PERICULUM IN MORA* INVERSO E DA DESPROPORCIONALIDADE DA MEDIDA CAUTELAR**

A decisão monocrática reconhece o *periculum in mora* exclusivamente sob a ótica da parte autora, assentando que a proliferação de leis municipais instituindo loterias e apostas esportivas – “cerca de 55 municípios (...) apenas no ano de 2025” e “mais de 80 Municípios (...) nos últimos 3 anos” – configuraria quadro de “manifesta insegurança jurídica”, a justificar uma medida geral e imediata de suspensão de todos os atos normativos, licitações e operações em curso.

Com a devida vênia, esse raciocínio inverte a lógica própria da tutela cautelar em sede de controle abstrato. A mera multiplicação de normas municipais em matéria cuja competência lhes foi reconhecida por esta Corte – nas ADPFs 492 e 493 – não constitui, por si, situação de risco que

autorize a paralisação abrupta de uma política pública inteira, em escala nacional. Ao contrário, a existência de diversas leis municipais em tema tipicamente federativo é expressão normal do federalismo cooperativo, não evidência de caos.

Mais grave: a decisão liminar desconsidera o *periculum in mora* inverso, isto é, o risco concreto, atual e imediato suportado pelos Municípios com a manutenção da medida.

Diversos Municípios, pautados na confiança legítima depositada no julgamento unânime das ADPFs 492 e 493, estruturaram seus serviços lotéricos, realizaram concessões e projetaram orçamentos. A súbita reversão desse entendimento, sem qualquer alteração no panorama legislativo ou constitucional, viola a proteção à confiança e a estabilidade das relações jurídicas. Portanto, a manutenção da decisão monocrática representa insegurança jurídica sistêmica.

Não há fundamento constitucional para permitir que a União e os Estados explorem o serviço de loteria, enquanto se nega aos Municípios a mesma prerrogativa, privando-os de receitas essenciais, em regiões carentes, onde se faz mais necessária a atuação do ente municipal.

Veja-se que os Municípios atuaram estritamente à luz de precedente vinculante e unânime desta Corte (ADPFs 492 e 493), bem como de manifestações pretéritas da própria PGR. Organizaram suas estruturas administrativas, licitaram e contrataram a exploração do serviço lotérico, e incorporaram as receitas correspondentes em seus instrumentos orçamentários.

A suspensão indistinta de todas as atividades lotéricas municipais, por decisão cautelar, compromete imediatamente essa base de financiamento, com impacto real sobre a continuidade e a expansão de

serviços públicos essenciais. Não se cuida, portanto, de um risco hipotético ou remoto, mas de um dano concreto e atual para centenas de entes municipais, que ficam privados de receitas legítimas em contexto fiscal já conhecido por sua estreiteza.

O *periculum in mora* inverso se apresenta, assim, de forma intensa: quanto mais se prolongar a suspensão generalizada, maiores serão os prejuízos à execução de políticas públicas locais e à estabilidade das relações contratuais firmadas de boa-fé, à sombra da jurisprudência consolidada deste Supremo Tribunal.

Além disso, a medida deferida revela-se desproporcional em sua extensão. A decisão monocrática, ao suspender indistintamente “*todos os atos normativos municipais (...) que criam loterias e autorizam a exploração do serviço de loterias e apostas esportivas municipais*”, bem como “*todos os procedimentos licitatórios*” e “*todas as operações em curso*”, não distingue entre, de um lado, modalidades tradicionais de prognósticos (numéricos, passivos, específicos), que operam e que constituem base de financiamento de políticas sociais e, de outro, modalidade específica de apostas de quota fixa (*bets*), cujo risco regulatório tem sido objeto de preocupação recente desta Corte nas ADIs 7.721 e 7.723.

A distinção entre as modalidades seria razoável para, ao menos, modular-se a suspensão, a fim de restringi-la a modalidade de quota fixa, preservando-se a exploração das modalidades tradicionais previstas no art. 14 da Lei nº 13.756/2018.

Em síntese, sob a perspectiva estrita dos requisitos do art. 10 da Lei nº 9.868/1999, não se mostra presente, em coerência com os precedentes e com os fatos já consolidados, o *fumus boni iuris* tal como delineado na decisão monocrática. De outro lado, demonstra-se o *periculum in mora*

inverso em desfavor dos Municípios e, em última análise, das populações por eles atendidas.

Esse cenário recomenda a revogação da medida cautelar ou, ao menos, sua severa restrição, de modo a restabelecer a exploração das loterias municipais nas modalidades tradicionais já previstas em lei federal e evitar o perecimento de receitas essenciais à manutenção de políticas públicas locais, em respeito à segurança jurídica, à proteção da confiança legítima e ao pacto federativo.

## VIII. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, e sem qualquer intuito recursal, **atuando apenas para qualificar o debate constitucional instaurado** nesta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS LOTERIAS MUNICIPAIS E ESTADUAIS – ANALOME, na qualidade de *amicus curiae*, vem, respeitosamente, requerer a Vossa Excelência:

- a) O recebimento da presente manifestação incidental, com a sua juntada aos autos, para que seus fundamentos sejam considerados por Vossa Excelência e pelo Plenário por ocasião do referendo da medida cautelar e, posteriormente, no julgamento de mérito da ADPF nº 1.212;
- b) No âmbito da medida cautelar já deferida, que seja ela revogada, a fim de que:
  - i) seja restabelecida a eficácia das leis e decretos municipais que instituem e regulam o serviço público de loterias, nas modalidades previstas na legislação federal; e
  - ii) sejam revertidas as determinações gerais de suspensão de atos normativos, procedimentos licitatórios e operações em curso, em homenagem à jurisprudência

vinculante firmada nas ADPFs 492 e 493, à autonomia municipal e à segurança jurídica;

c) **Subsidiariamente**, na hipótese de Vossa Excelência entender pela manutenção de alguma forma de tutela provisória, que a medida cautelar seja severamente restrita e modulada, para que:

- i) eventuais suspensões recaiam exclusivamente sobre a modalidade de apostas de quota fixa (bets), em linha com as preocupações já externadas por esta Corte nas ADIs 7.721 e 7.723;
- ii) sejam integralmente preservadas e autorizadas as explorações das modalidades tradicionais de loterias expressamente previstas no art. 14 da Lei nº 13.756/2018; e
- iii) seja evitado o perecimento de receitas fundamentais oriundas das loterias convencionais, cuja base legal e materialidade administrativa jamais foram objeto de impugnação na jurisprudência vinculante das ADPFs 492 e 493.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília/DF, 04 de dezembro de 2025.

**DANIEL AMIN FERRAZ - OAB/DF 37.927**

**HENRIQUE LUIZ FERREIRA COELHO - OAB/DF 33.677**

**FREDERICO DE ASSIS FARIA - OAB/MG 102.161**