



Número: **1033391-21.2024.4.01.0000**

Classe: **SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA**

Órgão julgador colegiado: **Presidência**

Órgão julgador: **Gab. Presidência**

Última distribuição : **04/10/2024**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Processo referência: **1077963-47.2024.4.01.3400**

Assuntos: **Loterias/Sorteio, Fiscalização**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
.UNIAO FEDERAL (REQUERENTE)	DIOGO PALAU FLORES DOS SANTOS (ADVOGADO)
8ª VARA FEDERAL CIVEL DA SJDF (REQUERIDO)	
Ministério Público Federal (FISCAL DA LEI)	

Documentos				
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo	Polo
425720854	04/10/2024 10:52	<a href="#">Petição inicial</a>	Petição inicial	Polo ativo



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR FEDERAL PRESIDENTE DO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO**

**URGENTE: DECISÃO JUDICIAL QUE  
SUSPENDE PORTARIAS DO  
MINISTÉRIO DA FAZENDA.  
GRAVE VIOLAÇÃO À ORDEM  
PÚBLICA. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO  
DE PODERES. DECISÃO QUE INVADE O  
MÉRITO ADMINISTRATIVO.  
COMPROMETIMENTO DO PODER  
REGULAMENTAR E FISCALIZATÓRIO  
DA UNIÃO. INTERFERÊNCIA NO  
PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO.  
DESEQUILÍBRIO SISTÊMICO DO  
PACTO FEDERATIVO.**

**REQUERENTE: UNIÃO**

**REQUERIDO: JUÍZO DA 8ª VARA CÍVEL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO  
FEDERAL**

**Ref. PROCESSO nº: 1077963-47.2024.4.01.3400**

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público, representada pelos **membros da ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO abaixo assinados**, nos termos da Lei Complementar nº 73/1993 e do art. 131, da CRFB/1988, vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos §§ 1º e 4º do art. 4º da Lei nº 8.437/1992, requererem a

**SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA**

em face da decisão proferida pelo Juízo da 8ª Vara Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal (ID 2150718212) que determinou a “*suspensão dos efeitos da Portaria SPA/MF nº 1.225/2024, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 e da Portaria SPA/MF nº 1.475/2024, nas previsões incompatíveis com o Edital de Credenciamento nº 001/2023/LOTERRJ (e seus consectários) e/ou restritivas à ampla exploração da atividade, assegurando à autarquia e aos credenciados o amplo e irrestrito*





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

*direito à exploração de apostas de quota fixa em ambiente online e virtual, nos termos do seu Edital e seguindo o seu critério para aferição de territorialidade - “expressa declaração e anuência do apostador, que a efetivação das apostas online sempre será considerada realizada no território do Estado do Rio de Janeiro, para todos os efeitos e finalidades, inclusive fiscais e legais” -, sem a obrigatoriedade de credenciamento cumulativo junto à União e não se sujeitando a restrições de publicidade ou de patrocínio a equipes desportivas nacionais, ou em eventos com divulgação nacional, tampouco ao bloqueio de sites e outras medidas penalizadoras, haja vista que a regulamentação da impetrante ocorreu antes da edição da MP nº 1.182/2023 e, portanto, atrai a incidência do § 8º do Art. 35-A da Lei nº 14.790/2023”.*

## **I. DA SÍNTESE DA DEMANDA**

O incidente submetido ao crivo de Vossa Excelência tem por escopo sustar a eficácia da decisão proferida nos autos do processo nº 1077963-47.2024.4.01.3400 que determinou a “suspensão dos efeitos da Portaria SPA/MF nº 1.225/2024, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 e da Portaria SPA/MF nº 1.475/2024” e, ao mesmo tempo, assegurou à LOTERJ (impetrante) “e aos credenciados o amplo e irrestrito direito à exploração de apostas de quota fixa em ambiente online e virtual [...] sem a obrigatoriedade de credenciamento cumulativo junto à União e não se sujeitando a restrições de publicidade ou de patrocínio a equipes desportivas nacionais, ou em eventos com divulgação nacional, tampouco ao bloqueio de sites e outras medidas penalizadoras”.

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar inaudita altera parte, impetrado pela LOTERJ - LOTERIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, em face do SECRETÁRIO DE PRÊMIOS E APOSTAS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA, objetivando, em sede de tutela de urgência mandamental,

“[...]”

(ii) a **antecipação liminar da tutela**, por urgência ou evidência, a fim de determinar-se, inaudita altera parte, com relação à Impetrante, a suspensão dos efeitos da Portaria SPA/MF nº 1.225/2024, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 e da Portaria SPA/MF nº 1.475/2024, nas previsões incompatíveis com o Edital de Credenciamento nº 001/2023/LOTERRJ (e seus consectários) e/ou restritivas à ampla exploração da atividade, assegurando à autarquia e aos credenciados o amplo e irrestrito direito à exploração de apostas de quota fixa em ambiente *online* e virtual, **nos termos do seu Edital e seguindo o seu critério para aferição de territorialidade - “expressa declaração e anuência do apostador, que a efetivação das apostas online sempre será considerada realizada no território do Estado do Rio de Janeiro, para todos os efeitos e finalidades, inclusive fiscais e legais”** -, sem a obrigatoriedade de credenciamento cumulativo junto à União e não se sujeitando a restrições de publicidade ou de patrocínio a equipes desportivas nacionais, ou em eventos com divulgação nacional, tampouco ao bloqueio de sites e outras medidas penalizadoras, haja vista que





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

a regulamentação da impetrante ocorreu antes da edição da MP nº 1.182/2023 e, portanto, atrai a incidência do § 8º do Art. 35-A da Lei nº 14.790/2023. [...]” (grifos contidos no original)

Para requerer esses pedidos, a impetrante resume sua causa de causa de pedir da seguinte forma:

“Em síntese, a ilegalidade-inconstitucionalidade do ato impetrado reside na (i) afronta ao art. 25, § 1º, da Constituição Federal; (ii) contrariedade ao entendimento já fixado em sede de repercussão geral pelo STF no julgamento conjunto das ADPF 492, ADPF 493 e ADI 4.986; e (iii) violação direta dos artigos 35-A, § 1º e § 8º, da Lei Federal nº 13.756/2018, conforme a redação dada pela Lei nº 14.790/2023; tudo a partir da edição da Portaria SPA/MF nº 1.475, de 16 de setembro de 2024, cujas provisões ensejam as violações e as ameaças de lesão.”

A tese central do *writ* se pauta essencialmente em dois argumentos: 1) a possibilidade de exploração da modalidade modalidade lotérica denominada aposta de quota fixa (art. 29, Lei nº 13.756/2018) por intermédio credenciamento promovido pela LOTERJ, que estaria albergado por entendimento do STF (ADPF 492, ADPF 493 e ADI 4.986); e 2) o Edital de Credenciamento nº 001/2023/LOTERJ teria sido publicado antes da MP nº 1.182/2023, o que configuraria a regra de transição prevista no § 8º do Art. 35-A da Lei nº 14.790/2023 para as concessões, permissões, autorizações ou explorações diretas promovidas pelos Estados e pelo Distrito Federal.

Diante dessas alegações, em regime de plantão o MM. Juízo da 7ª Vara Cível da SJDF proferiu a decisão nos seguintes termos:

“DECISÃO

Cuida-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar inaudita altera pars, impetrado pela LOTERJ - LOTERIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, em face do SECRETÁRIO DE PRÊMIOS E APOSTAS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA, objetivando, em sede de tutela de urgência mandamental,

(ii) a antecipação liminar da tutela, por urgência ou evidência, a fim de determinar-se, inaudita altera parte, com relação à Impetrante, a suspensão dos efeitos da Portaria SPA/MF nº 1.225/2024, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 e da Portaria SPA/MF nº 1.475/2024, nas provisões incompatíveis com o Edital de Credenciamento nº 001/2023/LOTERJ (e seus consectários) e/ou restritivas à ampla exploração da atividade, assegurando à autarquia e aos credenciados o amplo e irrestrito direito à exploração de apostas de quota fixa em ambiente online e virtual, nos termos do seu Edital e seguindo o seu critério para aferição de territorialidade - “expressa declaração e anuência do apostador, que a efetivação das apostas online sempre será considerada realizada no território do Estado do Rio de Janeiro, para todos os efeitos e finalidades, inclusive fiscais e legais” -, sem a obrigatoriedade de credenciamento cumulativo junto à União e não se sujeitando a restrições de publicidade ou de patrocínio a equipes desportivas nacionais, ou em eventos com divulgação nacional, tampouco ao bloqueio de sites e outras medidas penalizadoras, haja vista que a regulamentação da impetrante ocorreu antes da edição da MP nº 1.182/2023 e, portanto, atrai a incidência do § 8º do Art. 35-A da Lei nº 14.790/2023.





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

Vieram-me os autos conclusos em sede de plantão judicial.

Brevemente relatados, decido.

Ab initio, tendo em vista o perecimento do direito operar-se, em tese, a partir do dia 1º de outubro, entendo ser o caso de apreciação da medida liminar em sede de plantão judicial.

O objeto desta ação mandamental circunscreve-se às seguintes discussões:

- (i) afronta ao art. 25, § 1º, da Constituição Federal;
- (ii) contrariedade ao entendimento já fixado em sede de controle concentrado pelo STF no julgamento conjunto das ADPF 492, ADPF 493 e ADI 4.986; e
- (iii) violação direta dos artigos 35-A, § 1º e § 8º, da Lei Federal nº 13.756/2018, conforme a redação dada pela Lei nº 14.790/2023.

O entendimento do STF, no tocante às loterias estaduais, restou substanciado no julgamento das ADPFs 492 e 493, bem como da ADI 4.986, nos seguintes termos:

- (i) A exploração de loterias ostenta natureza jurídica de serviço público (art. 175, caput, da CF/88), dada a existência de previsão legal expressa;
- (ii) Os arts. 1º e 32 do Decreto-Lei 204/1967, ao estabelecerem a exclusividade da União sobre a prestação dos serviços de loteria, não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988, pois colidem frontalmente com o art. 25, § 1º, da CF/88, ao esvaziarem a competência constitucional subsidiária dos Estados-membros para a prestação de serviços públicos que não foram expressamente reservados pelo texto constitucional à exploração pela União (art. 21 da CF/88);
- (iii) A competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, inciso XX, da CF/88) não preclui a competência material dos Estados para explorar as atividades lotéricas nem a competência regulamentar dessa exploração. Por esse motivo, a Súmula Vinculante 2 não trata da competência material dos Estados de instituir loterias dentro das balizas federais, ainda que tal materialização tenha expressão através de decretos ou leis estaduais, distritais ou municipais;

(iv) Por outro lado, as legislações estaduais instituidoras de loterias, seja via lei estadual ou por meio de decreto, devem simplesmente viabilizar o exercício de sua competência material de instituição de serviço público titularizado pelo Estado-membro, de modo que somente a União pode definir as modalidades de atividades lotéricas passíveis de exploração pelos Estados.

Forte nessas razões, o Supremo Tribunal Federal julgou procedentes as ADPFs 492 e 493 para declarar não recepcionados pela CF/88 os arts. 1º e 32, caput e § 1º, do DL 204/67, ao tempo no qual julgou improcedentes os pedidos relativos à ADI 4.986.

O acórdão restou assim ementado:

Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental. Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Artigos 1º, caput, e 32, caput, e § 1º do Decreto-Lei 204/1967. Exploração de loterias por Estados-membros. Legislação estadual. 3. Competência legislativa da União e competência material dos Estados. Distinção. 4. Exploração por outros entes federados. Possibilidade. 5. Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecidas e julgadas procedentes. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente. (ADPFs 492 e 493, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 30-09-2020.)

Logo, restou sedimentado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que a exploração de loterias ostenta natureza jurídica de serviço público, conforme o art. 175, caput, da Constituição Federal, sendo que “[a] competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, inciso XX, da CF/88) não preclui a competência material dos Estados para explorar as atividades lotéricas nem a competência regulamentar dessa exploração” (cf. ADPF 492/STF).

Aliás, bem ressaltou a Corte Constitucional que “não podemos cair na armadilha de confundir a competência legislativa sobre determinado assunto com a competência material de exploração do serviço a ele correlato.”

E bem assentou a Corte Constitucional, de forma clara e objetiva, que “o art. 22, XX, da Constituição confere competência privativa da União apenas para legislar sobre a matéria. Sendo a competência prevista apenas formal, a esse dispositivo não se pode conferir interpretação





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

estendida para também gerar uma competência material exclusiva do ente federativo, que não consta do rol taxativo previsto no art. 21 da Constituição."

E, por meio da Lei Federal nº 13.756/2018, publicada no DOU de 13/12/2018, o Legislador Federal criou "a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público exclusivo da União, denominada apostas de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá em todo o território nacional" (art. 29, caput, redação original).

O § 3º do mesmo art. 29 da Lei Federal nº 13.756/2018, originalmente, dispunha que "[o] Ministério da Fazenda regulamentará no prazo de até 2 (dois) anos, prorrogável por até igual período, a contar da data de publicação desta Lei, o disposto neste artigo".

E fato é que, em dezembro de 2022, transcorreu o derradeiro (já prorrogado) prazo legal sem qualquer tipo de regulamentação pela União.

Ocorre que, como relata a peça exordial, o Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, exerceu legitimamente a sua competência, por intermédio da LOTERJ, em estrita atenção à modalidade legalmente estabelecida na legislação federal há mais de quatro anos; e, no legítimo exercício de sua competência constitucional residual, de natureza material-administrativa, para a regulamentação e exploração desse serviço, em consonância com o entendimento já adotado pela Corte Constitucional, implementou esse serviço lotérico no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, por meio do Edital de Credenciamento nº 01/2023, de 25/04/2023, retificado em 26 de julho de 2023 e em 5 de março de 2024.

Nesse diapasão, a LOTERJ, como autarquia estadual, e no uso da competência reconhecida constitucionalmente ao Ente Federado, fixou as condições para "explorar os Serviços Públicos Lotéricos, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, definindo critérios gerais para a exploração comercial em meio virtual, exclusivamente em ambiente de concorrência, das modalidades lotéricas previstas e autorizadas nas legislações vigentes, aquelas instituídas e especificadas nos arts. 14, § 1º, e 29 da Lei nº 13.756/2018, as modalidades previstas na Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023 e as modalidades esportivas reconhecidas na Lei nº 13.873, de 17 de setembro de 2019, bem como quaisquer outras loterias virtuais compatíveis ou correspondentes a modalidades autorizadas e vigentes durante o período do credenciamento".

Ficou estatuído que "a efetivação das apostas on-line será sempre considerada realizada no território do Estado do Rio de Janeiro, para todos os efeitos e finalidades, inclusive fiscais e legais", estipulação essa que apenas refletiu (e segue refletindo) a literalidade da regra geral insculpida no art. 3º da Lei Complementar nº 116/2003, segundo o qual "[o] serviço considera-se prestado, e o imposto, devido, no local do estabelecimento prestador, exceto nas hipóteses previstas nos incisos I a XXV, quando o imposto será devido no local".

O citado Edital de Credenciamento nº 01/2023 não detém e nunca deve qualquer estipulação contrária às legislações federais vigentes à época da sua edição e subsequentes retificações, haja vista que a regulação "no âmbito do Estado do Rio de Janeiro" apenas esclarece que, em se tratando de serviços em meio virtual, a prestação do serviço lotérico observa os termos da Lei Complementar nº 116/2003. Plenamente respeitadas, portanto, todas as leis e normas federais.

Quanto à legislação federal, a Lei Federal nº 14.790/2023, regulamentou em 28 de dezembro de 2023 a modalidade de aposta de quota fixa e, dentre as inúmeras alterações promovidas, especificamente no que tange às regras para aferição da territorialidade no escopo da exploração em ambiente virtual pelos Estados e pelo Distrito Federal (matéria até então nunca tratada, de forma específica, por qualquer outro diploma legal), estabeleceu (i) como nova regra geral, vigente a partir de 30/12/2023 e com efeitos para procedimentos de exploração futuros, que a comercialização e a publicidade de serviços lotéricos pelas Unidades da Federação, em ambientes eletrônicos ou virtuais (além dos meios físicos) deverão ser "restritas às pessoas fisicamente localizadas nos limites de suas circunscrições ou àquelas domiciliadas na sua territorialidade".

Porém, (ii) como regra de direito intertemporal igualmente específica e de mesma estatura (até porque situada no mesmo artigo) expressamente ressaltou no § 8º do artigo 35-A as situações diversas consolidadas e os atos jurídicos perfeitos, nomeadamente

"todas as concessões, permissões, autorizações ou explorações diretas promovidas pelos Estados e pelo Distrito Federal a partir de procedimentos autorizativos iniciados antes da publicação da Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023, assim entendidos aqueles cujo primeiro edital





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

ou chamamento público correspondente tenha sido publicado em data anterior à edição da referida Medida Provisória, independentemente da data da efetiva conclusão ou expedição da concessão, permissão ou autorização”.

Esse é exatamente o caso da IMPETRANTE, eis que regulamentou, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, credenciar operadores antes da aludida norma.

Logo, sob o manto dessa regra de transição que se enquadra o Edital de Credenciamento nº 001/2023 da Loterj, haja vista que incontroversamente se trata de procedimento (i) anterior à Lei Federal nº 14.790/2023, (ii) anterior à vigência da nova regra estatuída pelo § 4º do art. 35-A acrescido à Lei Federal nº 13.756/2018 e (iii) iniciado em momento anterior à Medida Provisória nº 1.182, 24 de julho de 2023.

Assim, após a sanção e a entrada em vigor da Lei Federal nº 14.790/2023, a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) do Ministério da Fazenda (MF), por intermédio de seu Secretário (autoridade coatora), passou a editar Portarias para a regulamentação da competência material-administrativa no âmbito federal, impondo restrições para a exploração de loterias em nível nacional, o que afronta o artigo 25, § 1º, da Constituição Federal.

Em 31/07/2024, a autoridade indigitada coatora editou as Portarias SPA/MF nº 1.225 e 1.231/2024, que impuseram normas abrangendo a fiscalização e restringindo a publicidade de apostas de quota fixa, sob a responsabilidade da Secretaria de Prêmios e Apostas.

Tais normas, indubitavelmente, limitam a publicidade e a exploração de marcas a operadores com autorização federal e impõem sanções para quem não atender às exigências.

As Portarias, à toda evidência, extrapolam a competência federal, invadindo a competência regulamentar dos estados, conforme estabelecido pela Constituição (art. 25, §1º) e decisões do STF (ADPFs 492, 493 e ADI 4.986).

Além disso, o que se revela mais grotesco, do ponto de vista jurídico, com relação à impetrante, é que tais Portarias violam às escâncaras o § 8º do art. 35-A da Lei nº 13.756/2018, o qual preserva os atos jurídicos perfeitos anteriores, como sói ocorrer com o Edital de Credenciamento nº 001/2023 da LOTERJ.

As restrições impostas para publicidade, especialmente em eventos de âmbito nacional, são ilógicas e desproporcionais, já que as pessoas domiciliadas no Rio de Janeiro poderiam estar em trânsito pelo país. Portanto, as Portarias violam diretamente os direitos da LOTERJ e de seus operadores, inviabilizando uma atividade previamente autorizada e contrariando legislações federais e constitucionais.

Em 16/09/2024, a Portaria SPA/MF nº 1.475/2024 proibiu, a partir de 01/10/2024, a exploração de apostas de quota fixa sem autorização da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, com o bloqueio de aplicativos que desrespeitarem essa norma. Essa decisão ameaça operadores credenciados pela Loterj, pois confunde "âmbito nacional" e ignora a regulamentação estadual anterior, validada pelo § 8º do art. 35-A da Lei nº 13.756/2018.

A autoridade coatora ultrapassa de forma ilegal sua competência, afrontando o art. 25, § 1º, da Constituição e decisões do STF (ADPFs 492, 493 e ADI 4.986). Além disso, desrespeita o Marco Civil da Internet ao prever bloqueios sem ordem judicial.

Em suma, como muito demonstrado pela autarquia impetrante:

(i) a autoridade coatora sufoca a regulamentação estadual, em violação e descabida afronta ao § 8º do art. 35-A da Lei nº 13.756/2018;

(ii) Impede a atividade de operadores devidamente autorizados pela LOTERJ, violando o art. 170 da CF/88;

(iii) faz retroagir a lei, contrariando o art. 3º da Lei Complementar nº 116/2003, para afastar regra geral de lei anterior (e de hierarquia maior) segundo a qual, à época do ato jurídico-administrativo próprio, “[o] serviço considera-se prestado, e o imposto, devido, no local do estabelecimento prestador ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do prestador”.

Com efeito, o periculum in mora reside no fato de que há impactos imediatos na arrecadação do Estado do Rio de Janeiro.

O fumus boni iuris reside no fato de que o art. 35-A, § 8º, da Lei nº 13.756/2018, assegura direito líquido e certo à impetrante quanto à validade do Edital de Credenciamento nº 001/2023 (e seus consectários), eis que foi anterior à edição da MP 1182/2023, o que leva à preservação dos





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

---

credenciamentos realizados nos seus termos, sem submeter-se à novas exigências promovidas pela via infralegal através de Portarias editadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) do Ministério da Fazenda (MF).

Logo, forte nas razões retro escandidas (1) **CONCEDO A MEDIDA LIMINAR** postulada pela LOTERJ em toda a sua extensão para **DETERMINAR**, inaudita altera pars, com relação à Impetrante, a suspensão dos efeitos da Portaria SPA/MF nº 1.225/2024, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 e da Portaria SPA/MF nº 1.475/2024, nas previsões incompatíveis com o Edital de Credenciamento nº 001/2023/LOTARJ (e seus consecutários) e/ou restritivas à ampla exploração da atividade, assegurando à autarquia e aos credenciados o amplo e irrestrito direito à exploração de apostas de quota fixa em ambiente online e virtual, nos termos do seu Edital e seguindo o seu critério para aferição de territorialidade - “expressa declaração e anuência do apostador, que a efetivação das apostas online sempre será considerada realizada no território do Estado do Rio de Janeiro, para todos os efeitos e finalidades, inclusive fiscais e legais” -, sem a obrigatoriedade de credenciamento cumulativo junto à União e não se sujeitando a restrições de publicidade ou de patrocínio a equipes desportivas nacionais, ou em eventos com divulgação nacional, tampouco ao bloqueio de sites e outras medidas penalizadoras, haja vista que a regulamentação da impetrante ocorreu antes da edição da MP nº 1.182/2023 e, portanto, atrai a incidência do § 8º do Art. 35-A da Lei nº 14.790/2023.

(2) Notifique-se a autoridade impetrada para prestar informações, no prazo legal.

Após, ao (3) Ministério Público Federal.

(4) Intime-se a **AUTORIDADE IMPETRADA** da concessão da presente **TUTELA DE URGÊNCIA**, pessoalmente, na Esplanada dos Ministérios, Ed. Sede do Ministério da Fazenda, Bloco P, Zona Cívico-Administrativa, Brasília, DF, CEP 70048-900, e via e-mail (Autoridade Coatora): [regis.dudena@fazenda.gov.br](mailto:regis.dudena@fazenda.gov.br).

(4-A) Intime-se, igualmente, a AGU - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO desta decisão para que lhe dê fiel cumprimento.

(5) Remetam-se os autos, após o encerramento do período do plantão e a efetivação das providências supra ordenadas quanto à intimação da autoridade coatora, ao juízo competente.” (ID 2150718212)

Diante do ora narrado, e que será melhor descrito abaixo, é impositivo **demonstrar perante V. Exa a grave lesão à ordem e economia públicas**, ocasionada em decorrência dos imediatos efeitos da decisão proferida no processo em referência.

## **II. DO CABIMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO**

O presente pedido de suspensão tem seu fundamento legal no art. 4º da Lei 8.437/1992, *in verbis*:

[...] “Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”.

Ademais, o Regimento Interno-TRF1 é claro sobre o cabimento do pedido de suspensão:

[...] “Art. 322. Na ação civil pública, o presidente do Tribunal poderá suspender a execução de medida liminar (art. 12, § 1º, da Lei 7.347/1985), o mesmo podendo ocorrer nas hipóteses de que tratam o art.





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

4º da Lei 8.437/1992 e o art. 1º da Lei 9.494/1997. Poderá, ainda, suspender a execução de sentenças nas hipóteses do § 1º do art. 4º da Lei 8.437/1992”.

Vê-se, assim, que o Pedido de Suspensão se mostra cabível sempre que a manutenção da decisão impugnada representar potencial lesivo à **ordem**, à **saúde**, à **segurança** e à **economia públicas**, bem como em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade da decisão.

Quanto ao cabimento do pedido de suspensão, é importante também destacar as lições de LEONARDO CARNEIRO DA CUNHA<sup>1</sup>, segundo o qual “*o pedido de suspensão cabe em todas as hipóteses em que se concede tutela provisória contra a Fazenda Pública ou quando a sentença produz efeitos imediatos, por ser impugnada por recurso desprovido de efeito suspensivo automático. Daí se pode dizer que, hoje em dia, há a suspensão de liminar, a suspensão de segurança, a suspensão de sentença, a suspensão de acórdão, a suspensão de cautelar, a suspensão de tutela antecipada e assim por diante*”.

No presente caso, como se verá, **a decisão impugnada subverte a ordem jurídica, porquanto admite e vulnera a separação funcional dos Poderes da República, ao mesmo tempo em que compromete a execução de políticas públicas.**

Nessa linha, veja-se que o próprio SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL admite o cabimento do pedido de suspensão quando o Poder Judiciário interferir excessivamente na esfera própria do ato administrativo, o que viola a separação das funções típicas do Estado (art. 2º, *caput*, CR), entendendo como presente o requisito de “grave lesão à ordem pública”, *verbis*:

“SUSPENSÃO DE LIMINAR. CRITÉRIOS DE CONVOCAÇÃO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA PARA ELEIÇÃO DA MESA DIRETORA. DECISÃO QUE ADENTROU NO JUÍZO DE PERTINÊNCIA DE QUESTÃO INTERNA CORPORIS. COMPROVADA LESÃO À ORDEM PÚBLICA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (...) . II – A convocação de sessão extraordinária pela edilidade configura ato interna corporis, não passível, portanto, de revisão pelo Poder Judiciário, **maculando-se o princípio da separação dos Poderes, assegurado no art. 2º da Constituição Federal. Exatamente por essa razão é que a manutenção da decisão causa lesão à ordem pública.** III – Agravo regimental a que se nega provimento. (SL 846 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI (Presidente), Tribunal Pleno, DJ de 06-10-2015) (grifou-se)

<sup>1</sup> CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Fazenda Pública em Juízo**. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 603.





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

Também esse **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL da 1ª REGIÃO** reconheceu a possibilidade do manejo do pedido de suspensão para esse fim:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. ATRIBUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. DISPENSAÇÃO DE MEDICAMENTOS NÃO CONTEMPLADOS EM LISTA GOVERNAMENTAL. MEDICINA COM BASE EM EVIDÊNCIAS. PROTOCOLOS CLÍNICOS E DIRETRIZES TERAPEUTICAS. TRATAMENTO DE CÂNCER. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. 1. **O princípio da separação dos poderes** não veda que o Judiciário reconheça, de forma pontual, a necessidade de erigir medidas urgentes, a fim de realizar o direito à saúde, em casos concretos e personalizados, a partir de uma política de saúde já estabelecida pelo Executivo. **O que se veda, nessa interferência, é a pretensão de formular, ainda que em função de determinadas moléstias, políticas públicas** de saúde em lugar das **autoridades do Executivo**. 2. A liminar cuja eficácia foi interditada, de comando genérico e sem o apelo instrutório dos fatos de cada caso, termina por instituir sistema paralelo à política pública já existente no que se refere à aquisição e distribuição de medicamentos à população carente, determinando a distribuição de fármacos de alto custo a um número indefinido de pessoas portadoras de câncer, sem nenhuma preocupação com a necessidade de cada eventual paciente, ditada e administrada pelo seu médico, finda por atentar contra a ordem administrativa em geral - compreendida na ordem pública - e mesmo contra a economia pública, em face do desconhecimento dos custos alocados para o seu cumprimento. (...). 5. Atenta contra a ordem administrativa a atribuição à Defensoria Pública da União do encargo de executar, com amplos poderes, a política de saúde para o câncer no âmbito do cumprimento da decisão, no leque casuístico que de logo se prevê anárquico para os padrões administrativos que se pautam pelas previsões orçamentárias. 6. **A liminar proferida, de forma ampla e que beneficia genericamente um número indeterminado de pessoas, tem potencial para causar grave lesão à ordem administrativa - "a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto" -, à saúde e à economia públicas, não se credenciando, si et in quantum, à produção de efeitos.** 7. Improvimento do agravo regimental. (AGRSLT 0017211-98.2011.4.01.0000, Desembargador Federal OLINDO MENEZES, TRF1 - Corte Especial, e-DJF1 29/08/2011) (grifou-se)

PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. RECEBIMENTO COMO AGRAVO. DEFERIMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO DOS EFEITOS DE DECISÃO. NÃO PROVIMENTO. (...) III - **Ocorrência de grave lesão à ordem pública, pois o juízo de primeiro grau determinou a adoção de regra não prevista no ordenamento jurídico, invadindo a competência administrativa do Tribunal de Justiça do Mato Grosso e violando, assim, o princípio da separação dos poderes.** IV -Agravo a que se nega provimento. (AGRSLT 0024710-07.2009.4.01.0000, Desembargador Federal JIRAIR ARAM MEGUERIAN, TRF1 - Corte Especial, e-DJF1 08/09/2009) (grifou-se)

A grave lesão à **ordem pública** (na vertente ordem administrativa) e à **economia pública**, como adiante se verá, se relaciona com o fato de a decisão objeto desta SLAT: **(i)** desconsiderar a impossibilidade de o Poder Judiciário interferir no âmbito do exercício legítimo e fundamentado de competência do Poder Executivo, e, ao mesmo tempo, **(ii)** criar um cenário que compromete a





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

efetividade da fiscalização da modalidade lotérica aposta de quota fixa, com severos impactos à população brasileira e ao equilíbrio do pacto federativo.

A doutrina e a jurisprudência anotam a excepcionalidade da presente medida, que possui natureza de contracautela, e, portanto, deve ser concedida, tão somente, nas hipóteses em que do imediato cumprimento da decisão decorrer **fundado risco de afronta a algum dos valores protegidos pelo art. 4º da Lei n.º 8.437/92 ou pelo art. 12, §1º, da Lei n.º 7.347/85 – ordem, saúde, segurança ou economia pública.**

Mais uma vez, destaca-se que o presente incidente não tem por objeto a reforma do mérito da decisão, mas tão somente a suspensão de sua **eficácia**, sob o fundamento de que “*se executada[s] causará[ão] dano irreparável ao interesse público*”<sup>2</sup>.

Buscar-se-á, portanto, evidenciar o inequívoco risco de grave lesão à ordem e economia públicas decorrente da manutenção dos efeitos da decisão proferida pelo Juízo da 8ª Vara Cível da SJDF nos autos do processo nº 1077963-47.2024.4.01.3400. Antes, todavia, tendo em vista que, quando o requisito para o deferimento do pedido suspensivo decorre das razões de decidir das decisões impugnadas, admite-se um **mínimo juízo de delibação** sobre a questão **meritória** da causa (STJ, AgInt na SLS n. 2.282/BA, relatora Ministra LAURITA VAZ, DJe de 24/11/2017), serão tecidos breves comentários sobre a matéria de fundo discutida, consoante a seguir demonstrado.

### **III. DO JUÍZO DE DELIBACÃO. DA COMPETÊNCIA MATERIAL PARA EXPLORAÇÃO DA MODALIDADE LOTÉRICA APOSTA DE QUOTA FIXA EM ÂMBITO NACIONAL**

Conforme já afirmado acima, a tese central da LOTERJ no mandado de segurança pode ser resumido em dois argumentos principais: 1) a possibilidade de exploração da modalidade lotérica denominada aposta de quota fixa (art. 29, Lei nº 13.756/2018) por intermédio credenciamento promovido pela LOTERJ, que estaria albergado por entendimento do STF (ADPF 492, ADPF 493 e ADI 4.986); e 2) o Edital de Credenciamento nº 001/2023/LOTARJ teria sido publicado antes da MP nº 1.182/2023, o que configuraria a regra de transição prevista no § 8º do Art. 35-A da Lei nº 14.790/2023 para as concessões, permissões, autorizações ou explorações diretas promovidas pelos Estados e pelo Distrito Federal.

<sup>2</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Suspensão de segurança*. São Paulo: RT. 2010. p. 200.





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

---

Considerando esses dois argumentos, é que se desenvolve a argumentação que segue.

A argumentação expendida na petição inicial do *mandamus* se pauta no entendimento do STF fixado no julgamento conjunto da ADPF 492, ADPF 493 e ADI 4.986, sobre a competência para exploração loterias por Estados membros. Nesse sentido, é a seguinte ementa:

“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. (ADPF 492, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 30-09-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-292 DIVULG 14-12-2020 PUBLIC 15-12-2020)”

Para uma correta aplicação desse entendimento, calha referir trechos do voto do Min. Gilmar Mendes:

[...]  
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**.  
[...]  
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 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 próprio benefício, não autorizado pelo art. 19, III, da Constituição Federal de 1988, mas também em razão de a Constituição não lhe 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, como dito.  
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, 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 vedados ou que são conferidos, explícita ou implicitamente, aos Municípios.  
[...]





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

#### 5 – Impropriedade da colocação do tema sob a ótica da competência legislativa

Ainda que a argumentação até aqui lograda não bastasse em si, considero oportuno esclarecer que o entendimento aqui firmado não se destoa frontalmente da jurisprudência desta Corte.

O STF, em reiteradas decisões, de fato tem declarado a inconstitucionalidade de leis estaduais que tratam sobre loteria ao reafirmar a competência **legislativa privativa** da União dispor sobre a matéria. Esse entendimento, aliás, restou placitado na edição da Súmula Vinculante 2, segundo a qual “*É inconstitucional a lei ou ato normativo Estadual ou Distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias*”

[...]

Durante os julgamentos que envolveram a questão, duas teses parecem ter sido adotadas pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal para declarar a inconstitucionalidade das legislações estaduais que instituíam as loterias.

A primeira tese firmou-se no sentido de que a competência privativa da União, prevista no art. 22, inciso XX, Constituição Federal de 1988, para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, abarcaria a atividade lotérica.

A segunda tese de inconstitucionalidade das leis estaduais sobre loterias que tem sido defendida na jurisprudência firma-se no argumento de que a matéria invadiria o campo da competência privativa da União para legislar sobre Direito Penal (art. 22, inciso I).

Como será demonstrado, entendo que nenhuma dessas duas teses preclui a competência material dos Estados de explorar os serviços públicos de loteria, mas, antes, exige um equacionamento da competência legislativa privativa da União para estabelecer as diretrizes nacionais da sua prestação.

[...]

No entanto, **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.

Nessa matéria não podemos cair na armadilha de confundir a **competência legislativa** sobre determinado assunto com a **competência material** de exploração de serviço a ele correlato. Lograr em tal impropriedade técnica seria tomar a nuvem por Juno.

Isso porque o art. 22, XX, da Constituição confere **competência privativa** da União apenas para **legislar** sobre a matéria. Sendo a competência prevista apenas formal, a esse dispositivo não se pode conferir interpretação estendida para também gerar uma **competência material** exclusiva do ente federativo, que não consta do rol taxativo previsto no art. 21 da Constituição. [...]

Portanto, o comando constitucional do art. 22, XX, afasta a competência legislativa dos Estados-membros e do Distrito Federal, mas não a competência material, executiva, de tal serviço público. [...]

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**

Dessa forma, em resumo, a mim me parece acertado inferir que as legislações estaduais (ou municipais) que instituíam 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 instituísem 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.

[...]” (grifos contidos no original)





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

O cerne da controvérsia no julgamento conjunto da ADPF 492, ADPF 493 e ADI 4.986 se referia à hipótese de a legislação federal excluir a exploração dos serviços lotéricos pelos demais entes federados (Estados, municípios e DF), sendo que havia legislação estadual regulamentando os mesmos serviços lotéricos. O entendimento do STF foi fixado no sentido de se dissociar a competência privativa da União para legislar (art. 22, X, Constituição da República) da competência material (ou administrativa) para exploração dos serviços lotéricos. Dentro do exercício dessa competência material, os Estados poderiam editar leis e decretos para a execução desses serviços públicos, considerando a competência residual ou remanescente prevista no §1º do art. 25 da Constituição, bem como que a exploração dos serviços lotéricos não representa exclusividade da União (art. 21, Constituição da República).

O referido entendimento do STF sobre a exploração de loterias pelos Estados membros foi corretamente sintetizado pelo Juízo da 8ª Vara Cível da SJDF na decisão (ID 2150718212):

“[...]”

O entendimento do STF, no tocante às loterias estaduais, restou substanciado no julgamento das ADPFs 492 e 493, bem como da ADI 4.986, nos seguintes termos:

(i) *A exploração de loterias ostenta natureza jurídica de serviço público (art. 175, caput, da CF/88), dada a existência de previsão legal expressa;*

(ii) *Os arts. 1º e 32 do Decreto-Lei 204/1967, ao estabelecerem a exclusividade da União sobre a prestação dos serviços de loteria, não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988, pois colidem frontalmente com o art. 25, § 1º, da CF/88, ao esvaziarem a competência constitucional subsidiária dos Estados-membros para a prestação de serviços públicos que não foram expressamente reservados pelo texto constitucional à exploração pela União (art. 21 da CF/88);*

(iii) *A competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, inciso XX, da CF/88) não preclui a competência material dos Estados para explorar as atividades lotéricas nem a competência regulamentar dessa exploração. Por esse motivo, a Súmula Vinculante 2 não trata da competência material dos Estados de instituir loterias dentro das balizas federais, ainda que tal materialização tenha expressão através de decretos ou leis estaduais, distritais ou municipais;*

(iv) *Por outro lado, as legislações estaduais instituidoras de loterias, seja via lei estadual ou por meio de decreto, devem simplesmente viabilizar o exercício de sua competência material de instituição de serviço público titularizado pelo Estado-membro, de modo que somente a União pode definir as modalidades de atividades lotéricas passíveis de exploração pelos Estados.*

[...]” (grifos contidos no original)

Ocorre que, apesar de usar como razão de decidir o entendimento do STF, de forma errônea e abrupta houve a determinação de suspensão dos efeitos das Portarias SPA/MF nº 1.225/2024, SPA/MF nº 1.231/2024 e SPA/MF nº 1.475/2024, sob o argumento de que “o Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, exerceu legitimamente a sua competência, por intermédio da





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

---

*LOTERJ, em estrita atenção à modalidade legalmente estabelecida na legislação federal há mais de quatro anos; e, no legítimo exercício de sua competência constitucional residual, de natureza material-administrativa, para a regulamentação e exploração desse serviço, em consonância com o entendimento já adotado pela Corte Constitucional, implementou esse serviço lotérico no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, por meio do Edital de Credenciamento nº 01/2023, de 25/04/2023, retificado em 26 de julho de 2023 e em 5 de março de 2024”.*

Pelo que se evidencia, o Juízo da 8ª Vara Federal da SJDF foi induzido a erro, de modo a pressupor que a União (por intermédio da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda) estaria a invadir a competência material do Estado do Rio de Janeiro, ou seja, a União estaria exorbitando de sua competência privativa legislativa para excluir a exploração dos serviços lotéricos por outros entes da federação.

Ocorre que ao assim decidir, o magistrado ignora que a União, além da competência legislativa nacional, também possui competência material para exploração dos serviços lotéricos, da mesma forma que os demais entes federados.

O entendimento do Ministro CEZAR PELUSO em seu voto no julgamento da ADI 2847 apresenta:

“Admito que, no caso da loteria, se trate de serviço público, e que **o exercício da atividade não constitua monopólio, mas a regulamentação desse exercício, é, sem dúvida, monopólio da União**. Isto é, **desde que as atividades de sorteio e consórcio sejam regulamentadas, as entidades federativas podem exercê-las sob o governo da norma proveniente da União**”.(ADI 2847, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 05/08/2004, DJ 26-112004 PP-00026 EMENT VOL-02174-01 PP-00112 RTJ VOL 00192-02 PP-00575). (grifou-se)

É no mesmo sentido o entendimento da Ministra Cármen Lúcia, no julgamento da RCL13.411-AgR, Dje 28.4.2014, em que se alegava violação ao conteúdo da Súmula Vinculante 2 por decisão judicial proferida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo a respeito da exploração de bingos, oportunidade em que destacou a relatora:

“Ao contrário do que pretendido, o Supremo Tribunal Federal não permitiu nem liberou a exploração da atividade de bingos. **Este Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios esportivos, até mesmo bingos e loterias**. Portanto, **não prospera a pretensão da Agravante, que, a pretexto de alegar contrariedade à Súmula Vinculante n. 2, do Supremo Tribunal Federal, pretende a liberação da exploração de atividade de bingos por meio desta reclamação**”. (grifou-se)





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

---

Portanto, o comando constitucional do art. 22, XX, afasta a competência legislativa dos Estados-membros e do Distrito Federal, mas não a competência material, para exploração de tal serviço público, corroborando com o disposto no §1º do artigo 35-A da Lei nº 13.756/2018, que aduz que a exploração de loterias pelos Estados e pelo Distrito Federal deve ocorrer "*mediante concessão, permissão ou autorização, ou diretamente, conforme regulamentação própria, observada a legislação federal*". Contudo, deve ser destacado, e aqui reside a confusão do magistrado de primeiro grau, embora as legislações estaduais possam dispor sobre a viabilização da exploração de loterias enquanto serviço público, a competência material da União remanesce normalmente.

Com efeito, é necessário diferenciar a outorga para exploração de apostas de quota fixa em âmbito nacional da hipótese de exploração de apostas de quota fixa em território circunscrito a um Estado membro.

As Leis nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, estipulam que a outorga para exploração de apostas de quota fixa depende de autorização federal, na qual o Ministério da Fazenda será responsável pela regulação, autorização e fiscalização de toda pessoa jurídica que pretender tornar-se agente operador de apostas de quota fixa em âmbito nacional:

Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018:

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

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

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

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

Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023:

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

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





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

Art. 10. O procedimento administrativo de autorização tramitará em meio eletrônico, e, durante sua análise, os autos serão de acesso restrito ao interessado e a seus procuradores.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, a lista de requerimentos apresentados deverá estar permanentemente à disposição para consulta pública no sítio eletrônico do Ministério da Fazenda.

§ 2º Ressalvadas as hipóteses de suspensão ou de prorrogação de prazos, em razão de insuficiência, incompletude ou inconsistência da documentação apresentada pela pessoa jurídica interessada, a análise dos requerimentos observará a ordem cronológica de seu protocolo.

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

As Portarias SPA/MF nº 1.225/2024, SPA/MF nº 1.231/2024 e Portaria SPA/MF nº 1.475/2024 (suspensas pela decisão de primeiro grau) foram editadas com base nesses fundamentos normativos, conforme se observa claramente dos seus respectivos textos:

“PORTARIA SPA/MF Nº 1.225, DE 31 DE JULHO DE 2024

Regulamenta o monitoramento e a fiscalização das atividades de exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa e dos agentes operadores de apostas, de que tratam a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.

O SECRETÁRIO DE PRÊMIOS E APOSTAS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 55, inciso I, alínea "d", do Anexo I do Decreto nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024, e tendo em vista o disposto **no art. 29, § 3º, da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e no Capítulo IX da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023**, resolve:”

“PORTARIA SPA/MF Nº 1.231, DE 31 DE JULHO DE 2024

Estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing, e regulamenta os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores, a serem observados na exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa de que tratam o art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.

O SECRETÁRIO DE PRÊMIOS E APOSTAS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 55, inciso I, alínea "d", do Anexo I do Decreto nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024, e tendo em vista **o disposto no art. 29, § 3º, da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, na Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, e na Portaria Normativa MF nº 1.330, de 26 de outubro de 2023**, resolve:”

“PORTARIA SPA/MF Nº 1.475, DE 16 DE SETEMBRO DE 2024

Dispõe sobre as condições e os prazos de adequação para as pessoas jurídicas que explorem a modalidade lotérica de apostas de quota fixa previstos no art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023 e no art. 24 da Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024, até o prazo de 31 de dezembro de 2024.

O SECRETÁRIO DE PRÊMIOS E APOSTAS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 55, inciso I, do Anexo I do Decreto nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024, e tendo em vista o disposto na **Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e na Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023**, resolve:”





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

---

Portanto, o âmbito de aplicação dessas portarias se destina precipuamente às hipóteses de regulação, autorização e fiscalização do agente operador de apostas de quota fixa em âmbito nacional. A competência normativa exercida pela União ocorre, portanto, no aspecto regulamentar de sua própria competência material e não somente na competência privativa de legislar (art. 22, inciso XX, da CF/88).

De outro giro, a exploração de loterias por Estados-membro e pelo Distrito Federal possuem um âmbito normativo de aplicação diferenciado dentro do mesmo diploma normativo e que foi inaugurado somente em dezembro de 2023, e por essa razão foi inserido o **CAPÍTULO V-A** pela Lei nº 14.790, de 2023:

“CAPÍTULO V-A

(Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)

**DA EXPLORAÇÃO DAS LOTERIAS PELOS ESTADOS E PELO DISTRITO FEDERAL**

Art. 35-A. Os Estados e o Distrito Federal são autorizados a explorar, no âmbito de seus territórios, apenas as modalidades lotéricas previstas na legislação federal. (Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)

§ 1º A exploração de loterias pelos Estados e pelo Distrito Federal poderá ser efetuada mediante concessão, permissão ou autorização ou diretamente, conforme regulamentação própria, observada a legislação federal. (Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)

§ 2º Ao mesmo grupo econômico ou pessoa jurídica será permitida apenas 1 (uma) única concessão e em apenas 1 (um) Estado ou no Distrito Federal. (Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)

§ 3º Em caso de exploração pelos Estados e pelo Distrito Federal de modalidade lotérica semelhante à prevista no art. 2º do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, é vedado o uso da expressão “Loteria Federal”. (Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)

§ 4º A comercialização e a publicidade de loteria pelos Estados ou pelo Distrito Federal realizadas em meio físico, eletrônico ou virtual serão restritas às pessoas fisicamente localizadas nos limites de suas circunscrições ou àquelas domiciliadas na sua territorialidade. (Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)

§ 5º São vedadas a exploração multijurisdicional de serviço de loteria estadual e distrital e a comercialização das modalidades lotéricas, não permitidos associação, participação, convênio, compartilhamento, representação, contratação, subcontratação ou qualquer avença, onerosa ou não onerosa, diretamente entre Estados ou entre estes e o Distrito Federal, ou por meio de pessoa física ou jurídica interposta, com o objetivo de explorar loterias, inclusive estrangeiras, em canal físico, eletrônico ou digital, ou de executar processos de suporte a esse negócio. (Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)

§ 6º Considera-se multijurisdicional para os fins do § 5º deste artigo a exploração de loteria que abranja o território e a população fisicamente localizada nos limites da circunscrição de mais de 1 (um) ente federativo. (Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)

§ 7º Os Estados e o Distrito Federal deverão prestar contas dos recursos aplicados, respectivamente, aos tribunais de contas estaduais e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal. (Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)

§ 8º São preservadas e confirmadas em seus próprios termos todas as concessões, permissões, autorizações ou explorações diretas promovidas pelos Estados e pelo Distrito Federal a partir de procedimentos autorizativos iniciados antes da publicação da Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023, assim entendidos aqueles cujo primeiro edital ou chamamento público correspondente tenha sido publicado em data anterior à edição da referida Medida Provisória,





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

---

independentemente da data da efetiva conclusão ou expedição da concessão, permissão ou autorização, respeitados o direito adquirido e os atos jurídicos perfeitos. (Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)”

Dessa forma, o argumento utilizado pela impetrante, e acolhido pelo Juízo da 8ª Vara Federal da SJDF, de que a aplicação da regra prevista no §8º do art. 35-A da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, resguardaria a competência material da LOTERJ, é falso, pois, ainda que se aplicasse essa regra, não possuiria o condão de suplantar a competência material da União para as apostas de quota fixa em âmbito nacional.

Essa conclusão possui duas razões fundamentais: 1º) **a competência material da União para explorar as apostas de quota fixa em todo o território brasileiro decorre da predominância do interesse nacional;** e 2º) **a exploração de apostas de quota fixa pela União possuem especialidade normativa (Capítulo V da da Lei nº 13756, de 12 de dezembro de 2018) em detrimento da exploração pelos Estados e DF, que possuem regulamentação geral (Capítulo V-A da Lei nº 13756, de 12 de dezembro de 2018).**

Com efeito, a exploração de apostas de quota fixa em âmbito nacional somente pode ser exercida pela União, considerando a predominância do interesse nacional. Nesse sentido, são clássicas as lições de José Afonso da Silva:

“O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades do Estado federal é o da predominância de interesse, segundo o qual à União cabe as matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados, tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional e aos Municípios, concernem os assuntos de interesse local [...]”<sup>3</sup> (grifou-se)

Por essa razão, é que a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018 estipulou, desde sua redação originária, que a exploração do serviço lotérico de aposta de quota fixa seria exclusiva da União, considerando a abrangência em todo território nacional: “Art. 29. Fica criada a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público exclusivo da União, denominada apostas de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá em todo o território nacional.”

A redação conferida pela Lei nº 14.790/2023 permitiu uma melhor técnica, ao suprimir a expressão “serviço público exclusivo da União”, contundo, mantendo a regra de que a exploração

---

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 482.





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

nacional somente se perfaz por intermédio da União: “*Art. 29. Fica criada a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público, denominada aposta de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá no território nacional.*”

Sobre as razões de impossibilidade de exploração nacional por parte dos Estados e Distrito Federal, evidenciando a necessidade de o serviço nacional de aposta de quota fixa ser explorado somente pela União, é o teor da Nota Técnica SEI nº 2976/2024/MF (anexa):

“[...]”

46. Não é possível constitucional e legalmente admitir capacidade regulatória material dos Estados em relação ao território nacional, para além do limite de seu próprio território, isso comprometeria ainda a livre concorrência entre agentes econômicos e colocaria em risco o pacto federativo, ao contrário do que afirmam as autoras.

47. Um operador poderia agir em território nacional, beneficiado por um regime regulatório estadual com eventual menor custo regulatório, competindo livremente com outro operador autorizado nacional, em regime mais diligente, robusto e exigente. Isso claramente violaria a igualdade de condições de competição entre agentes econômicos, corolário da livre concorrência. Segundo este princípio, evidente no art. 170 da Constituição, bem como na Lei de Defesa da Concorrência, o poder público não pode impor condições diferenciadas para agentes econômicos que atuam no mesmo setor não justificadas pelo interesse público.

48. Estabelecer incentivos para competição predatória entre Estados estabeleceria um cenário análogo ao da guerra fiscal, cujos malefícios são fartamente documentados pela literatura econômica e da política tributária. Admitido este cenário teríamos uma corrida entre Estados pelo estabelecimento de regimes progressivamente mais deteriorados do ponto de vista das exigências regulatórias, a fim de atrair a concessão da autorização para exploração do serviço para a instância estadual. **Admitir que um Estado possa autorizar um operador a explorar o serviço em todo o território nacional levaria os Estados a competirem entre si para deteriorar requisitos mínimos para segurança cibernética, jogo responsável, higidez financeira dos operadores e combate à lavagem de dinheiro. No caso da guerra fiscal, tempo perda de arrecadação generalizada. Neste caso, além da perda da arrecadação teríamos a violação ao interesse público manifesta no risco de proliferação de operadores inidôneos.** [...]” (grifos contidos no original)

Portanto, o cenário do serviço lotérico de aposta de quota induz à conclusão de que as pessoas jurídicas que pretendam explorar essa modalidade devem optar se essas atividades serão delimitadas no âmbito territorial de um determinado Estado ou a nível nacional. Na primeira hipótese, não há que se falar em qualquer autorização prévia do Ministério da Fazenda, que somente se faz presente na segunda hipótese, conforme estabelecem o art. 29, Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e arts. 9º *usque* 11 da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.

A segunda razão para se entender inaplicável a regra prevista no §8º do art. 35-A da Lei nº 13.756/2018 para exploração a nível nacional pela LOTERJ das apostas de quota fixa se dá





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

---

essencialmente que as regulamentações constantes no Capítulo V possuem natureza especial em relação com as do Capítulo V-A, que são abrangentes e genéricas.

Veja-se, o Capítulo V fala das apostas de quota fixa a serem exploradas nacionalmente, mantendo o *telos* normativo da redação original do art. 29. Já o Capítulo V-A não se refere especificamente às apostas de quota fixa, mas sim para esclarecer e reafirmar sobre a possibilidade de exploração do serviço lotérico em geral por intermédio dos Estados e Distrito Federal. Verifica-se, neste aspecto, uma clara reafirmação do que restou decidido pelo STF no julgamento conjunto da ADPF 492, ADPF 493 e ADI 4.986:

“Art. 35-A. Os Estados e o Distrito Federal **são autorizados a explorar, no âmbito de seus territórios**, apenas as **modalidades lotéricas previstas na legislação federal**.

§ 1º **A exploração de loterias pelos Estados e pelo Distrito Federal** poderá ser efetuada mediante concessão, permissão ou autorização ou diretamente, conforme regulamentação própria, **observada a legislação federal**, de concessão, permissão ou autorização ou diretamente, conforme regulamentação própria”

Importa rememorar que o Capítulo V-A da Lei nº 1.3756/2018 foi inserido pela Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, portanto, deve-se aplicar o critério da especialidade normativa, tal como previsto no art. 1º, §2º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB): “*A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior*”.

Ora, a tese defendida pela LOTERJ, e acolhida pelo magistrado *a quo*, pressupõe que os dispositivos gerais constantes no Capítulo V-A da Lei nº 1.3756/2018 suplantariam as disposições específicas sobre a aposta de quota fixa estabelecidas anteriormente somente para a União. Contudo, **como se trata de normas gerais que apenas reconhecem um cenário de exploração do serviço lotérico pelos Estados e Distrito Federal, não há como se interpretar que estaria inserida a possibilidade de exploração a nível nacional da aposta por quota fixa por quem não seja a União**.

Importa frisar, mais uma vez, que a modalidade de aposta de quota fixa somente foi prevista normativamente por intermédio da Lei nº 13.756/2018<sup>4</sup>. Dessa forma, a única possibilidade

---

<sup>4</sup> São pertinentes os registros feitos por Marciano Seabra de Godoi: “Na verdade, não se tratava propriamente da criação dessa modalidade lotérica, visto que as apostas esportivas on-line surgiram no final dos anos 19903 e já movimentavam globalmente em 2018 o valor de 14 bilhões de dólares. O que ocorreu em 2018 foi a previsão, na legislação brasileira, de um mercado de apostas já consolidado e em operação no país por meio de centenas de





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

---

de exploração de aposta de quota fixa era de abrangência nacional e, por essa razão, de **competência material da União**. Esse cenário perdurou até o advento da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, quando, passou-se a permitir legalmente, por intermédio de uma cláusula geral do art. 35-A da Lei nº 1.3756/2018, a exploração pelos Estados e Distrito Federal “*no âmbito de seus territórios, apenas as modalidades lotéricas previstas na legislação federal*”.

Considerando o entendimento fixado pelo STF no julgamento conjunto da ADPF 492, ADPF 493 e ADI 4.986, seria razoável supor a possibilidade de regulamentação por parte dos Estados e do Distrito Federal no âmbito de seus respectivos territórios, de modo que, a partir desse fato, aplicar-se-ia a regra de transição do §8º do art. 35-A da Lei nº 13.756/2018. Conforme já mencionado antes, essa é a argumentação expendida pela LOTERJ, porquanto se pauta no seu Edital de Credenciamento nº 001/2023/LOTERRJ, que, segundo alega, teria sido publicado antes da MP nº 1.182/2023. Assim, segundo a impetrante, deve-se preservar as concessões, permissões, autorizações ou explorações precedentemente à inovação legislativa.

Contudo, para que se admita, ainda que hipoteticamente, essa linha de argumentação, haveria que se considerar o que dispunha a legislação federal vigente à época e o cenário fático real. Ocorre que, conforme já afirmado, a regulamentação original do serviço lotérico aposta de quota fixa era expresso em afirmar que o serviço público seria exclusivo da União em território nacional. Portanto, a hipótese seria verificar o disposto na legislação estadual do Estado do RJ e no julgamento conjunto da ADPF 492, ADPF 493 e ADI 4.986 sobre a possibilidade de exploração da aposta de quota fixa pelo ente federado.

Em pesquisa no próprio site da LOTERJ<sup>5</sup>, **o único diploma normativo que faz referência à Lei nº 13.756/2018 (que criou a modalidade lotérica aposta de quota fixa) é o Decreto nº 48.806, de 21 de novembro de 2023**, além de fazer referência expressa em seus considerandos à Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023, e estabelece em seu art. 1º, III, *in verbis*:

- “Art. 1º. Para os fins do disposto neste Decreto, considera-se:  
I - apostador - pessoa natural que realiza aposta;  
II - aposta virtual - aquela realizada diretamente pelo apostador em canal eletrônico;

---

plataformas sediadas no exterior.” (grifou-se) (GODOI, Marciano Seabra de. O Regime Específico de Incidência do Imposto sobre a Renda no Recebimento de Prêmios da Modalidade Lotérica das Apostas de Quota Fixa. Revista Direito Tributário Atual v. 57. ano 42. p. 711-732. São Paulo: IBDT, 2º quadrimestre 2024.)

<sup>5</sup> Disponível em: < <https://www.loterj.rj.gov.br/pagina.php?id=13>>





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

III - modalidades lotéricas - as previstas e autorizadas nas legislações vigentes, inclusive aquelas instituídas e especificadas nos arts. 14, § 1º, e 29, ambos da Lei nº 13.756/2018, quais sejam: loterias passivas, loterias de prognósticos numéricos, loterias de prognósticos específicos, loteria de prognósticos esportivos, loterias instantâneas e aposta esportiva de quota fixa;  
IV - agente operador - pessoa jurídica com outorga da Loteria do Estado do Rio de Janeiro - Loterj para explorar comercialmente as modalidades lotéricas, no Estado do Rio de Janeiro; e  
V - ponto de venda - qualquer ponto físico ou virtual disponibilizado para realização de apostas lotéricas, vinculado a um agente operador.” (grifou-se)

Muito embora tenha havido a regulamentação em âmbito estadual, somente o fez já com base numa interpretação do art. 29 da Lei nº 13.756/2018, com a redação conferida pela Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023, o que leva a concluir, que a modalidade lotérica aposta de quota fixa somente passou a ser permitida no Estado do RJ após 21 de novembro de 2023 (data da edição do Decreto estadual nº 48.806).

Deve-se destacar, por oportuno, que a competência material não se exerce em um vácuo normativo, impõe-se o exercício do poder regulamentar de modo a conferir executoriedade aos atos administrativos a serem praticados pelos agentes da Administração Pública. Esse aspecto restou relativamente apreciado no julgamento no julgamento conjunto da ADPF 492, ADPF 493 e ADI 4.986, ao considerar que a competência da União para legislar sobre loterias, não impediria a competência material para a exploração dessas atividades pelos entes estaduais ou municipais, *in verbis*:

“[...] 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 instituísem 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. [...]” (grifou-se)

Dessa forma, pelo que se percebe, o Edital de Credenciamento nº 001/2023/LOTERJ foi publicado em 25 de abril de 2023, portanto, quase 7 (sete) meses antes da regulamentação estadual sobre a aposta de quota fixa (Decreto estadual nº 48.806/2023). Portanto, a tese defendida pela LOTERJ de um possível ato jurídico perfeito ou direito adquirido não se perfaz





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

---

presente, pois o §8º do art. 35-A da Lei nº 13.756/2018 somente se torna passível de aplicação se conjugado com o que dispõe tanto o *caput* quanto o seu §1º.

Ora, o art. 35-A da Lei nº 13.756/2018 estabelece 3 (três) condicionantes: 1ª) *a exploração de modalidades lotéricas devem ser as previstas na legislação federal*; 2ª) *a exploração de modalidades lotéricas deve ser exercida no âmbito do território do Estado ou do Distrito Federal*; 3ª) *a exploração de modalidades lotéricas deve estar prevista em regulamentação própria, in litteris*:

“Art. 35-A. Os Estados e o Distrito Federal são autorizados a explorar, no âmbito de seus territórios, apenas as modalidades lotéricas previstas na legislação federal.  
§ 1º A exploração de loterias pelos Estados e pelo Distrito Federal poderá ser efetuada mediante concessão, permissão ou autorização ou diretamente, conforme regulamentação própria, observada a legislação federal.

[...]

§ 8º São preservadas e confirmadas em seus próprios termos todas as concessões, permissões, autorizações ou explorações diretas promovidas pelos Estados e pelo Distrito Federal a partir de procedimentos autorizativos iniciados antes da publicação da Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023, assim entendidos aqueles cujo primeiro edital ou chamamento público correspondente tenha sido publicado em data anterior à edição da referida Medida Provisória, independentemente da data da efetiva conclusão ou expedição da concessão, permissão ou autorização, respeitados o direito adquirido e os atos jurídicos perfeitos.”

Importa, portanto, aferir um teste de validade do argumento expendido pela impetrante, de modo a verificar a aplicabilidade do §8º do art. 35-A da Lei nº 13.756/2018.

Em primeiro lugar, importa questionar: o Edital de Credenciamento nº 001/2023/LOTERJ estava de acordo com a legislação federal? **Não**. A lei em vigor na data de publicação do referido edital possuía como redação originária o texto Lei nº 13.756/2018, que era expresso em afirmar: “Art. 29. Fica criada a *modalidade lotérica, sob a forma de serviço público exclusivo da União, denominada apostas de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá em todo o território nacional*.”. A única hipótese prevista era a aposta de quota fixa em todo o território nacional.

Em segundo lugar, na linha do entendimento do STF, o Edital de Credenciamento nº 001/2023/LOTERJ estava de acordo com a regulamentação estadual? **Não**. O Decreto estadual nº 48.806/2023, que passou a prever a modalidade de aposta de quota fixa para o Estado do RJ, somente entrou em vigor em de 21 de novembro de 2023, portanto quase 7 (sete) meses após o mencionado edital.





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

---

Em um exercício de boa-fé hermenêutica, poder-se-ia questionar que as retificações posteriores do Edital de Credenciamento nº 001/2023/LOTERJ estariam acobertadas regulamentação própria estadual. Contudo, nem mesmo por essa ótica é possível se entender aplicável a tese da impetrante. O Edital de retificação foi publicado em 26 de julho de 2023, portanto, 5 (cinco) meses antes do Decreto estadual nº 48.806/2023.

Ainda nessa linha de argumentação por hipótese, poder-se-ia considerar que as retificações do Edital de Credenciamento nº 001/2023/LOTERJ teriam ocorrido sob a vigência da Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023, o que parece ser uma das teses da LOTERJ, o que parece estar correto, visto que Edital de retificação foi publicado em 26 de julho de 2023, conforme acima mencionado. Ocorre que, ainda que fosse considerada a vigência da Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023, para conferir uma interpretação que albergasse a exploração da aposta de quota fixa pela LOTERJ, e, por conseguinte, fosse aplicada a regra de transição prevista no §8º do art. 35-A, da Lei nº 13.756/2018, fato é que essa regra somente foi prevista por intermédio da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, e não pela Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023.

Dessa forma, por duas razões principais não se pode admitir a argumentação da LOTERJ: 1ª) a redação do §8º do art. 35-A, da Lei nº 13.756/2018, não foi conferida pela Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023, mas sim pela Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023; 2ª) ainda que se considerasse a vigência Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023, fato é que inexistia regulamentação da competência material no Estado do RJ no momento da publicação do Edital de retificação.

Por fim, incumbe questionar: o Edital de Credenciamento nº 001/2023/LOTERJ se refere à exploração da modalidade lotérica aposta de quota fixa no âmbito do território do Estado do RJ? Se for considerado a primeira publicação do edital, **a resposta poderia ser positiva**, pois a redação original do Edital de Credenciamento nº 001/2023/LOTERJ estipulava nos itens 7.1.6.2. e 8.9 a necessidade de ferramenta de geolocalização que garantisse que a efetivação das apostas online somente no território do Estado do Rio de Janeiro.

Contudo, com a redação conferida pelo Edital de Retificação em 26 de julho de 2023, esses itens passaram a dispor que a mera declaração e anuência do apostador seria suficiente para se considerar que a aposta tenha se efetivado no Estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, a partir





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

---

dessas modificações, não há como se presumir o cumprimento da territorialidade da exploração do serviço por uma mera ficção. Portanto, no cenário atual (salvo se a LOTERJ revolva à redação anterior de seu edital), o Edital de Credenciamento nº 001/2023/LOTERRJ **não** atende o requisito da exploração no território do Estado do RJ.

Assim, insistindo-se numa interpretação elástica do §8º do art. 35-A da Lei nº 13.756/2018, e apenas para fins argumentativos, a única hipótese crível seria considerar a primeira redação do Edital de Credenciamento nº 001/2023/LOTERRJ, tendo em vista esse dispositivo é expresso em afirmar que se consideram “*preservadas e confirmadas em seus próprios termos todas as concessões, permissões, autorizações ou explorações diretas promovidas pelos Estados e pelo Distrito Federal a partir de procedimentos autorizativos iniciados antes da publicação da Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023, assim entendidos aqueles cujo primeiro edital ou chamamento público correspondente tenha sido publicado em data anterior à edição da referida Medida Provisória*”.

Portanto, qualquer ótica que se analise a controvérsia, chega-se à conclusão de que a decisão de primeiro grau, sob a pressuposição de que a União estaria a invadir competência material do Estado do RJ, na realidade fez justamente o contrário: ao suspender os efeitos das Portarias SPA/MF nº 1.225/2024, SPA/MF nº 1.231/2024 e SPA/MF nº 1.475/2024, a decisão proferida acaba por permitir que haja usurpação de competência material da União pelo Estado do Rio de Janeiro.

#### **IV. DOS PRESSUPOSTOS PARA O CABIMENTO DA SUSPENSÃO: DA GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA**

O pedido de suspensão, como já se observou, cabe “*em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas*”. A grave lesão à ordem pública, como se sabe, tem uma feição já reconhecida de maneira tranquila pelos tribunais, consistente na **violação à ordem administrativa propriamente dita**.

Nesse sentido, por exemplo, o STF afirmou que há grave lesão à ordem pública quando se arrostar proibição legal:

[...] “EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA: SUSPENSÃO. MÉRITO DA SEGURANÇA: DELIBAÇÃO. COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (...) **III.** -





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

**Ordem pública: ordem pública administrativa: princípio da legalidade: execução provisória que arrosta proibição legal: hipóteses excepcionadas nos arts. 5º, par. único, e 7º da Lei nº 4.348/64. CPC, art. 588, II. A execução imediata, pois, da decisão que concedeu a segurança, arrostando proibição legal, seria atentatória à ordem pública, presente a doutrina do Ministro Néri da Silveira, a respeito do conceito de ordem pública.** SS 846 (AgRg)-DF, Pertence. IV. - Grave lesão à economia pública. Lei nº 4.348/64, art. 4º; Lei nº 8.038/90, art. 25; RI/STF, art. 297. V. - Agravo não provido". (SS-AgR 1272 - AG.REG.NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA, CARLOS VELLOSO, Plenário, 10.02.99, STF.) (grifou-se)

Fica patente, portanto, que tal decisão reclama suspensão cautelar, **sob pena de gravíssima lesão à ordem pública**, no seu viés propriamente jurídico, porque compromete a aplicação e formulação de políticas públicas. Nesse sentido, como ainda será necessário tempo para o julgamento final de eventuais recursos aviados pelos entes públicos em face da referida decisão, faz-se necessário ao menos a sua suspensão, para que deixem de produzir os efeitos que vêm produzindo no mundo jurídico e no mundo fático, pois os recursos públicos são limitados.

#### **IV.1. GRAVE LESÃO À ORDEM E SEGURANÇA PÚBLICA: RISCO À ATIVIDADE REGULAMENTAR E FISCALIZATÓRIA DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA PREJUÍZOS MULTIFACETADOS À COLETIVIDADE.**

Conforme já demonstrado no juízo de delibação, o primeiro aspecto a evidenciar é que a decisão que se procura sustar os efeitos na verdade acaba por se substituir em relação ao mérito administrativo, porquanto invade esfera de formulação, de regulamentação e fiscalização engendrada pelo Ministério da Fazenda, conforme previsto legalmente. Com efeito, a suspensão dos efeitos da Portaria SPA/MF nº 1.225/2024, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 e da Portaria SPA/MF nº 1.475/2024, implica em interferência excessiva e não autorizada pelo sistema jurídico, porquanto ignora diversos aspectos relacionados à prestação do serviço lotérico na modalidade aposta de quota fixa.

Com efeito, deve-se ter presente que a Lei nº 14.790/2023 estabeleceu diversos temas submetidos à regulamentação do Ministério da Fazenda, disciplinando, em seu art. 9º, que o Ministério estabelecerá condições e prazos, não inferiores a 6 (seis) meses, para a adequação das pessoas jurídicas às disposições legais e regulamentares (prazo fixado em 31 de dezembro de 2024, nos termos do art. 24 da Portaria nº 827, de 21 de maio de 2024).

Em obediência ao comando legal, foi criada a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA), por meio do Decreto nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024, e estabelecida agenda regulatória para





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

---

o tema, conforme Portaria SPA/MF nº 561, de 8 de abril de 2024, sendo elencados 11 temas que teriam regulamentação específica. Assim, foram publicadas as normas regulamentadoras nela previstas (todas disponíveis no sítio eletrônico da Secretaria<sup>6</sup>

O art. 55 do Decreto nº 11.907 de 30 de janeiro de 2024 dispõe sobre a competência da Secretaria de Prêmios e Apostas:

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

I - autorizar, permitir e conceder, regular, normatizar, monitorar, supervisionar, fiscalizar e sancionar, na forma da Lei:

- a) a distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda;
- b) a distribuição gratuita de prêmios realizada por organizações da sociedade civil;
- c) a captação antecipada de poupança popular;
- d) as apostas de quota fixa;
- e) os sweepstakes e as loterias realizadas por entidades promotoras de corridas de cavalos; e
- f) as loterias, em todas as suas modalidades;

II - formular, propor, executar e supervisionar, no âmbito do Governo federal, a política de apostas e promoções comerciais, provendo a edição e manutenção de normas, manuais e instruções técnicas;

III - prover os sistemas e demais soluções de tecnologia da informação necessários ao desenvolvimento de suas atividades;

IV - instaurar o processo administrativo e aplicar sanções administrativas por infração à lei e aos regulamentos aplicáveis aos segmentos de que trata o inciso I;

V - regular, fiscalizar e aplicar sanções administrativas, na forma da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, em relação aos deveres previstos nos seus art. 10 e art. 11;

VI - celebrar termo de compromisso, na forma da lei, em qualquer fase do processo administrativo destinado a apurar irregularidades nos segmentos de que trata o inciso I, até a tomada da decisão de primeira instância;

VII - disciplinar as penalidades e o processo administrativo sancionador para a apuração de infrações administrativas, de que trata o inciso IV; e

VIII - dispor sobre regras para preservar o jogo responsável, com a possibilidade de limitar a quantidade, a frequência e os valores de apostas por evento ou por apostador.”

Nesse contexto, a Secretaria de Prêmios e Apostas estabeleceu agenda regulatória para o tema, conforme Portaria SPA/MF nº 561, de 8 de abril de 2024, tendo publicado todas as normas regulamentadoras nela previstas:

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

---

<sup>6</sup> <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/legislacao/apostas>>





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

---

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

c) Portaria SPA nº 722, de 2 de maio de 2024, que estabelece requisitos técnicos e de segurança dos sistemas de apostas utilizados pelos agentes operadores para exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa;

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

e) Portaria SPA nº 1.143, 11 de julho de 2024, que dispõe sobre políticas, procedimentos e controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro, do financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa;

f) Portaria SPA nº 1.207, 29 de julho de 2024, que estabelece requisitos técnicos para funcionamento e homologação dos jogos on-line e estúdios de jogos ao vivo, um dos objetos de apostas da modalidade lotérica de aposta de quota fixa;

g) Portaria SPA nº 1.212, 30 de julho de 2024, que estabelece procedimentos para pagamento das destinações sociais previstas no § 1º-A do artigo 30 da Lei nº 13.756/2018, que foi alterado pela Lei 14.790/2023;

h) Portaria SPA nº 1.225, 31 de julho de 2024, que regulamenta o monitoramento e a fiscalização das atividades de exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa e dos agentes operadores de apostas;

i) Portaria SPA nº 1.231, 31 de julho de 2024, que estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação e marketing, e regulamenta os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores; e

j) Portaria SPA nº 1.233, 31 de julho de 2024, que regulamenta o regime sancionador no âmbito da exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa.

Portanto, a publicação dessas portarias possui como objetivo regulamentar o mercado de apostas de quotas fixas, que vinha sendo explorado por pessoas jurídicas irregulares. Tais normativos buscaram não apenas legalizar a referida modalidade lotérica, como também proteger a ordem pública e econômica.





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

---

Assim, ao buscar afastar a aplicação da regulamentação editada pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, **a LOTERJ não apenas intenta usurpar a competência da União para legislar sobre loterias, como também fragiliza a ordem pública e econômica em matérias sensíveis à exploração da modalidade lotérica de apostas de quotas e, conseqüentemente, em detrimento dos demais entes que podem explorar a referida modalidade lotérica, do consumidor e do mercado.**

Neste ponto, é importante registrar que a decisão proferida no mandado de segurança afastou a aplicação da Portaria SPA n° 1.231, de 31 de julho de 2024, que **estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing, e regulamenta os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores ao Estado do Rio de Janeiro. A mencionada portaria não se restringe aos limites da publicidade dos operadores de apostas de cota fixa, ponto também questionado pela impetrante, mas traz regras que visam, sobretudo, proteger o consumidor.**

Assim, no escopo do art. 8º, inciso III, da Lei n° 14.790, de 2023, trouxe na Portaria SPA n° 1.231, de 2024, critérios e procedimentos **para que os operadores de apostas de quota fixa garantam aos seus apostadores um jogo responsável e a prevenção aos transtornos de jogo patológico.**

É justamente na Portaria SPA n° 1.231, de 2024, que a Secretaria de Prêmios e Apostas dispôs sobre a política do jogo responsável a ser observada por todo e qualquer agente operador de apostas de quotas fixas, que tem como **principal objetivo monitorar e prevenir o jogo patológico.** Para tanto, o seu art. 5º dispõe que caberá ao agente operador adotar as seguintes diretrizes:

“Art. 5º [...]

- I - ações e campanhas educativas;
- II - política de comunicação com o apostador sobre jogo responsável, incluindo informação sobre a periodicidade da comunicação;
- III - ferramentas analíticas e metodologia de classificação e análise de dados para acompanhar e avaliar os perfis de risco de dependência de apostadores, de transtornos do jogo patológico e de outros problemas associados ao jogo;
- IV - regras e canais de uso dos mecanismos de prevenção de dependência de apostadores e de transtornos do jogo patológico; e
- V - formas de atendimento a apostadores que necessitem de ajuda relacionada à dependência e aos transtornos do jogo patológico.”





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

Da mera leitura do referido artigo **é possível verificar que possibilitar que a LOTERJ regulamente no âmbito do seu território medidas sobre jogo responsável tem o condão de vulnerar quem justamente o legislador buscou proteger: o consumidor.**

Diuturnamente a imprensa vem divulgando situações que assolam a nossa sociedade em torno do jogo patológico vinculado ao vício em apostas de quota fixa<sup>7</sup>.

A regulamentação pela Portaria SPA nº 1.231, de 2024, trouxe, consoante transcrito acima, **uma série de obrigações específicas direcionadas ao agente operador para acompanhamento e preservação da saúde do apostador visando combater o jogo patológico.** As obrigações incluem a necessidade de imposição de limites, alertas e bloqueios nos sistemas de apostas para os jogadores cujas apostas estejam em desacordo com o jogo responsável, bem como orientações específicas para o apostador com indício de patologia.

Nesse aspecto, são pertinentes os estudos sobre os riscos sociais e econômicos, conforme adverte a literatura acadêmica:

**“Os conhecidos efeitos negativos sociais e econômicos dos jogos de azar tornaram-se mais intensos depois que as apostas passaram a ser feitas predominantemente na forma on-line e por meio de smartphones. Estudos desenvolvidos nos Estados Unidos e na Europa associam o crescimento do mercado de apostas on-line a índices crescentes de problemas psicológicos, gastos com atendimento médico e endividamento familiar. Além disso, estima-se que a substituição de apostadores off-line por apostadores on-line aumenta significativamente a probabilidade de ocorrência de apostadores problemáticos ou adictos ao jogo.**

Uma pesquisa coletiva desenvolvida em 2016 em Uganda revelou os seguintes resultados: “aproximadamente um em cada quatro adultos se envolveu em alguma forma de jogo nos doze meses anteriores à pesquisa. Idade, renda, status de emprego e gênero são os principais determinantes na participação em jogos de azar. Além disso, descobrimos que, em média, os mais pobres da sociedade gastam uma proporção maior de sua renda pessoal em jogos de azar em comparação com seus colegas mais ricos. O jogo de azar também tem o maior efeito de deslocamento nas necessidades e economias das famílias e, até certo ponto, levou ao jogo problemático.” (Tradução livre)

Esses resultados são bastante semelhantes aos resultados apurados em pesquisas e levantamentos recentes realizados no Brasil relativamente ao **expressivo crescimento do mercado das plataformas de apostas on-line, cujo público consumidor preferencial é jovem, do sexo masculino e de baixa renda, já tendo sido constatado o fenômeno de substituição de poupança e gastos das famílias com consumo nos estabelecimentos varejistas por gastos com apostas on-line.**

**Os resultados dessas pesquisas parecem confirmados pela realidade dos consultórios e clínicas de atendimento psicológico e psiquiátrico, cujos profissionais atestam uma**

<sup>7</sup> Nesse sentido, confira-se exemplificativamente: FERRARI, Leon. *Com bets e “tigrinho”, médicos se preocupam com nova face do vício em jogo: “caça-níquel ambulante”*. Estadão, São Paulo, 11 jul. 2024. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/saude/com-bets-e-tigrinho-medicos-se-preocupam-com-nova-face-do-vicio-em-jogo-caca-niquel-ambulante/>. Acesso em: 04 out. 2024.





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

**procura cada vez maior, especialmente pelo público jovem, por atendimento médico relacionado a ansiedade e compulsões decorrentes da prática das apostas on-line”<sup>8</sup>.**  
(grifou-se)

Ainda sobre pesquisas relacionadas às apostas *online* e os riscos à saúde psicológica do consumidor, importa referir exemplificativamente outro estudo desenvolvido pela literatura acadêmica:

“As apostas desportivas estão se tornando cada vez mais difundidas e um número crescente de indivíduos, tanto adolescentes como adultos, estão envolvidos nesta forma de jogo. A presente revisão sistemática incluiu estudos que exploraram as características sociodemográficas e clínicas associadas às apostas desportivas. **Muitos estudos indicaram associações entre apostas desportivas e jogos patológicos. Além disso, os resultados indicaram que os homens com elevados níveis de impulsividade relataram um envolvimento mais frequente em apostas desportivas e tinham grandes probabilidades de ter problemas de jogo. Distúrbios psiquiátricos associados, especialmente dependências de substâncias ou comportamentais, também foram relatados.** Tomados em conjunto, a síntese dos resultados desta revisão é um passo inicial na direção de identificar indivíduos com risco elevado de problemas associados às apostas desportivas [...].”<sup>9</sup> (grifou-se)

Aliado a esse contexto, não se pode perder de vista que a mencionada portaria é uma das medidas instituídas pelo Ministério da Fazenda visando coibir o endividamento dos consumidores. Assim como em relação ao jogo patológico, são inúmeras as notícias que indicam o endividamento da população brasileira em face da disseminação de apostas de quotas fixas. Tal realidade, inclusive levou a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) a propor Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o STF (ADI 7721), com o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade integral da Lei n. 14.790, de 2023, sob

<sup>8</sup> GODOI, Marciano Seabra de. O Regime Específico de Incidência do Imposto sobre a Renda no Recebimento de Prêmios da Modalidade Lotérica das Apostas de Quota Fixa. Revista Direito Tributário Atual v. 57. ano 42. p. 711-732. São Paulo: IBDT, 2º quadrimestre 2024.

<sup>9</sup> Tradução livre do original: “*Sports betting is becoming increasingly widespread, and a growing number of individuals, both adolescents and adults, are involved in this form of gambling. The present systematic review included studies that explored the sociodemographic and clinical characteristics associated with sports betting. Many studies indicated associations between sports betting and problem gambling. Further, findings indicated that males with high levels of impulsivity reported more frequent engagement in sports betting and had high likelihoods of experiencing gambling problems. Associated psychiatric disorders, especially substance or behavioral addictions, have also been reported. Taken together, the synthesis of findings from this review are an initial step in the direction of identifying individuals at elevated risk for problems associated with sports betting [...]*” (Valenciano-Mendoza, Eduardo et al. Clinical correlates of sports betting: a systematic review. Journal of Gambling Studies, [s.l.], v. 39 (2), Jun. 2023, p. 579-624. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC10066997/>>. Acesso em: 04 out 2024)





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

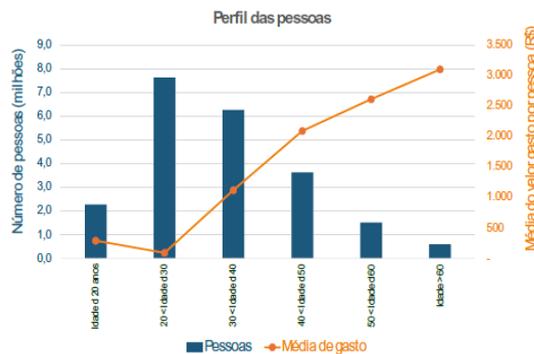
o argumento de que a referida lei gerou um prejuízo considerável para a economia doméstica, o comércio varejista e o desenvolvimento social, além do impacto na saúde pública, com consequências negativas na saúde mental da população.

Nesse sentido, cacha referir o estudo realizado pelo Banco Central do Brasil sobre o perfil dos apostadores<sup>10</sup>, indicando que as famílias de baixa renda seriam as mais prejudicadas pela atividade das apostas esportivas:

“Perfil dos apostadores

Estimamos que cerca de 24 milhões de pessoas físicas participaram de jogos de azar e apostas, realizando ao menos uma transferência via Pix para essas empresas durante o período analisado. Em relação ao perfil dos apostadores, a maioria tem entre 20 e 30 anos, embora as apostas sejam realizadas por indivíduos de diferentes faixas etárias. **O valor médio mensal das transferências aumenta conforme a idade: para os mais jovens, o valor gira em torno de R\$ 100 por mês, enquanto para os mais velhos o valor ultrapassa R\$ 3.000 por mês, de acordo com os dados de agosto de 2024.**

Ainda em relação ao perfil dos apostadores, **estima-se que, em agosto de 2024, 5 milhões de pessoas pertencentes a famílias beneficiárias do Bolsa Família (PBF) enviaram R\$ 3 bilhões às empresas de aposta utilizando a plataforma Pix, sendo a mediana dos valores gastos por pessoa de R\$ 100. Dessas pessoas apostadoras, 4 milhões (70%) são chefes de família (quem de fato recebe o benefício) e enviaram R\$ 2 bilhões (67%) por Pix para as bets.**



Esses números se originam de um primeiro levantamento feito pelo BCB, com base em estimativas de valores apostados em agosto de 2024 a partir de transações via Pix. Para identificar as pessoas em grande vulnerabilidade financeira, utilizou-se a informação de beneficiários do PBF existente em dezembro de 2023.

Cerca de 17% desses cadastrados apostaram em período. A proporção de apostadores é praticamente o mesmo quando se examina apenas quem de fato recebe o benefício governamental, os chefes de família.

<sup>10</sup> BANCO CENTRAL DO BRASIL, Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores. Estudo Especial nº 119/2024 – Reproduzido da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE (setembro/2024). Disponível em:

<[https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119\\_An%C3%A1lise\\_t%C3%A9cnica\\_sobre\\_o\\_mercado\\_de\\_apostas\\_online\\_no\\_Brasil\\_e\\_o\\_perfil\\_dos\\_apostadores.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_An%C3%A1lise_t%C3%A9cnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf)>





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

---

Esse resultados estão em linha com outros levantamentos que apontam as famílias de baixa renda como as mais prejudicadas pela atividade das apostas esportivas. É razoável supor que o apelo comercial do enriquecimento por meio de apostas seja mais atraente para quem está em situação de vulnerabilidade financeira. O BCB está atento ao tema e precisa ainda de mais dados e tempo para avaliar com maior robustez suas implicações para a economia, a estabilidade financeira e o bem-estar financeiro da população.” (grifou-se)

Ainda nesse contexto de proteção social sobre a mitigação dos riscos nas apostas *on line*, não se pode deixar de perder de vista que o art. 16, parágrafo único, inciso II, da mesma lei, prevê que as ações de comunicação, de publicidade e de *marketing* da loteria de apostas de quota fixa observarão a regulamentação do Ministério da Fazenda. Nesse sentido, a Portaria SPA n. 1.231, de 2024, traz normas que buscam proteger as crianças e os adolescentes das apostas de quota fixa, trazendo, dentre outras medidas, a vedação de apostas por pessoas menores de 18 (dezoito) e publicidade e propaganda por crianças e adolescentes.

Como se vê, **no escopo da Lei nº 14.790, de 2023, há um regramento voltado à prevenção e ao combate dos transtornos do jogo patológico, que foi regulamentado pelo MF nas várias disposições que cuidam das políticas de "jogo responsável", exigidas do mercado de apostas de quota fixa. Portanto, a observância por todo e qualquer agente operador de apostas de quotas fixada Portaria SPA n. 1.231, de 2024, é medida de que se insere dentro de uma política pública de mitigação dos riscos advindos da exploração das apostas de quota fixa.**

Todos esses aspectos demonstram que, tanto a suspensão das Portarias da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, quanto a autorização judicial para que a LOTERJ credencie agentes-operadores em apostas de quota fixa de acordo com seu critério fictício de territorialidade, **a decisão proferida pelo Juízo da 8ª Vara Federal da SJDF suplanta todo o planejamento e execução de uma política pública que busca preservar toda a população brasileira em diversos aspectos, como de saúde mental, direito do consumidor, dignidade das crianças e adolescentes, concorrência de mercado responsável.**

Outro aspecto que deve ser frisado, que também evidencia o açoitamento da decisão proferida, é que **a LOTERJ não se desincumbiu, até o momento, dos deveres-poderes que lhe foram atribuídos na forma dos arts. 9º, parágrafo único, VI, e 10 a 12 da Lei nº 9.613,**





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

**de 3 de março de 1998, a denominada Lei de Lavagem de Dinheiro (LLD)**, para disciplinar o cumprimento das obrigações de PLD/FTP dirigidas às pessoas cuja atuação tem estado sujeita às competências daquela autarquia para as regular ou fiscalizar.

Nesse sentido, é a Nota Técnica SEI nº 53/2024/COAF:

“[...]”

6. Com efeito, como se pode conferir na página do Coaf na internet (“Assuntos” → “O Sistema de PLD/FTP” → “Sistema Brasileiro de PLD/FTP” → “Quadro de Supervisores”), pela URL <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/informacoes-as-pessoas-obrigadas/orgaos-reguladores-e-fiscalizadores/regulacao-e-fiscalizacao>, a Loteria do Estado do Paraná (Lotepar), por exemplo, editou a Portaria nº 001/2024 – Lottopar, de 8 de janeiro de 2024, publicada pelo Diário Oficial do Estado do Paraná (DOEP) em 10 de janeiro de 2024, que “[d]ispõe sobre o cumprimento dos deveres de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa – PLD/FTP legalmente atribuídos a empresas que atuam na exploração comercial da modalidade lotérica Aposta de Quota Fixa no Estado do Paraná”.

7. E a Lotepar é uma autarquia estadual criada pela Lei do Estado do Paraná nº 20.945, de 20 de dezembro de 2021, publicada pelo DOEP naquela mesma data de 20 de dezembro de 2021. Detém há muito menos tempo que a Loterj, portanto, competências para regular ou fiscalizar a atuação de empresas que, já nos termos da redação originária do inciso VI do parágrafo único do art. 9º da LLD, “efetuem distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis, imóveis, mercadorias, serviços, ou, ainda, concedam descontos na sua aquisição, mediante sorteio ou método assemelhado” ou que, na redação mais detalhada conferida ao mesmo dispositivo pelo art. 7º da Lei nº 14.183, de 14 de julho de 2021, “mediante sorteio, método assemelhado, exploração de loterias, inclusive de apostas de quota fixa, ou outras sistemáticas de captação de apostas com pagamento de prêmios, realizem distribuição de dinheiro, de bens móveis, de bens imóveis e de outras mercadorias ou serviços, bem como concedam descontos na sua aquisição ou contratação”.

8. O MF, por sua vez, desde a edição da Portaria nº 537, de 5 de novembro de 2013, do Ministro de Estado da Fazenda, já contava com norma por meio de cuja edição se desincumbiu dos mencionados deveres-poderes que também lhe foram atribuídos na forma dos arts. 9º, parágrafo único, VI, e 10 a 12 da LLD. Com efeito, aquela Portaria MF nº 537, de 2013, estabeleceu “procedimentos a serem adotados por sociedades que distribuam dinheiro ou bens mediante exploração de loterias disciplinadas pelo Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, para fins de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo”, à época sob a supervisão da então denominada Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério.

9. Além disso, ainda foi editada neste ano, no âmbito do MF, a Portaria SPA/MF nº 1.143, de 11 de julho de 2024, do seu Secretário de Prêmios e Apostas, que dispõe especificamente sobre “políticas, procedimentos e controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro, de que trata a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, do financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP) e de outros delitos correlatos a serem adotados pelos agentes operadores de apostas que exploram apostas de quota fixa, de que tratam as Leis nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023”.

10. **No caso da Loterj, contudo, não obstante tenha sido criada e já detenha competência para regular ou fiscalizar o tipo de atividades referida no inciso VI do parágrafo único do art. 9º da LLD há muito mais tempo que a Lotepar ou mesmo que a SPA/MF, não se tem notícia de que tenha editado a regulação normativa de PLD/FTP a seu cargo nos termos daquele inciso e dos arts. 10 a 12 da mesma LLD.**” (grifou-se)





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

Importante também destacar a advertência feita na mesma Nota Técnica SEI nº 53/2024/COAF sobre **os riscos advindos do critério fictício de territorialidade** que a LOTERJ visa adotar e que foi erroneamente acolhido pelo juiz *a quo*:

“[...]”

11. Diante disso, a preservação dos credenciamentos concedidos pela Loterj para que determinadas empresas, as denominadas *bets*, e seus dirigentes sigam explorando sob sua supervisão estadual, tal como ora estabelecida, apostas de quota fixa on-line ou em ambiente virtual, o que constitui, em suma, a pretensão veiculada no MS em apreço, já implica, por si só, preservar padrão de desempenho da atividade de *bets* alheio, até o momento, aos deveres e ao modelo de sistema de PLD/FTP consolidados no ordenamento legal nacional e internacional. E isso se reveste de especial relevância em se tratando de segmento de atividade cujos riscos, no particular, assumiram contornos criticamente sensíveis na atual conjuntura, como se tem revelado notório em diversos episódios recentes amplamente cobertos pela mídia jornalística.

12. Essa perspectiva de lesão à ordem, à segurança e à economia pública associada à manutenção do provimento liminar em apreço mostra-se ainda mais grave à vista do fato de que tal decisão judicial preserva o temerário padrão de atuação de *bets* alheio aos deveres e ao sistema de PLD/FTP, tal como vêm se mantendo no caso dos contemplados pelo “credenciamento” perante a Loterj, e afastado, ainda por cima, da incidência do correlato arcabouço regulatório editado pelo MF sobre monitoramento e fiscalização desse tipo de empresa (Portaria SPA/MF nº 1.225, de 31 de julho de 2024), diretrizes para o jogo responsável e para correspondentes ações de publicidade, propaganda e marketing (Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024) e autorização para o funcionamento das *bets* (Portaria SPA/MF nº 1.475, de 16 de setembro de 2024).

13. Ou seja, a manutenção da decisão liminar em foco preserva o funcionamento das *bets* credenciadas pela Loterj alheio tanto aos deveres e ao sistema de PLD/FTP quanto a parâmetros gerais mínimos delineados na forma das aludidas normas que o MF, por sua SPA, editou no exercício de competência que lhe foi atribuída por lei do Congresso Nacional (§ 3º do art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, com redação dada pela Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023), em linha com a competência constitucional da União para legislar privativamente sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, XX, da Constituição da República).

14. Ainda mais grave, porém, é o fato de que a decisão liminar em apreço também preserva o referido padrão temerário de funcionamento das *bets* que se têm mantido credenciadas pela Loterj sob a égide de um “critério de aferição de territorialidade” baseado na mera declaração e anuência dos apostadores quanto a uma estipulação da administração pública estadual fluminense no sentido de que “a efetivação das apostas online sempre será” por ela “considerada realizada no território do Estado do Rio de Janeiro, para todos os efeitos e finalidades, inclusive fiscais e legais”.

15. Manter esse “critério de aferição de territorialidade” para “todos os efeitos e finalidades, inclusive [...] legais” (inclusive as finalidades de PLD/FTP, portanto), acarretaria, afinal, severo comprometimento de qualquer perspectiva razoável de efetividade em matéria de PLD/FTP, cujo regime jurídico prima sobretudo pela prevalência da essência sobre a forma, justamente em atenção ao fim social de evitar a instrumentalização artificiosa de formas lícitas para “[o]cultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens,





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

**direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal”, como se vê do art. 1º da LLD.**

16. Nota-se, por exemplo, **que o tal “critério de aferição de territorialidade”, preservado pela decisão liminar** em apreço “para todos os efeitos e finalidades, inclusive [...] legais” (inclusive as finalidades de PLD/FTP, portanto), além de francamente discrepante do que prevê o caput do art. 35-A da Lei nº 13.756, de 2018 (incluído pela Lei nº 14.790, de 2023), ao positivar a autorização dos Estados para “explorar, no âmbito de seus territórios, apenas as modalidade lotéricas previstas na legislação federal”, **teria potencial para transformar cada Estado brasileiro, se admitida a sua validade, num centro de captação de apostas de todo o mundo, ampliando a níveis globais os consequentes riscos de utilização de bets fragmentária e heterogeneamente reguladas por cada Estado como canal para práticas de lavagem de dinheiro e práticas ilícitas correlatas.**

17. **A razão disso é que, na prática e em última análise, o tal “critério de aferição” nada afere, em verdade, sobre efetiva e factual territorialidade. Afere apenas, como visto, uma protocolar ciência dos apostadores quanto a uma estipulação da administração pública estadual fluminense no sentido de que “a efetivação das apostas online sempre será” por ela “considerada realizada no território do Estado do Rio de Janeiro, para todos os efeitos e finalidades, inclusive fiscais e legais”. Em outros termos, o tal “critério de aferição” afere apenas essa protocolar ciência de uma presunção absoluta que determinado Estado brasileiro pretendeu firmar em edital, procurando estender a adoção de critério em alguma medida semelhante que a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, estabeleceu para específicas finalidades e aplicação tributárias “para todos os efeitos e finalidades, inclusive [...] legais” (inclusive as finalidades de PLD/FTP, portanto).**

18. Na tentativa de preservar tal presunção absoluta e indiscriminada que buscou firmar em edital, à guisa de artificioso “critério de aferição de territorialidade”, o MS em apreço parece arrogar suposto ‘direito adquirido a regime jurídico editalício’ para manter *ad aeternum*, ainda por cima, algo como autorizações concedidas de dada maneira para explorar certa atividade econômica, instituto esse consabidamente sujeito, no regime jurídico de direito público, a um caráter *rebus sic stantibus* no que tange à manutenção de condições exigidas por lei para que particulares interessados se mantenham autorizados ou “credenciados” para seguir explorando a atividade.

19. **Desse modo, o MS parece pretender intangíveis pelo advento de legislação de competência privativa da União não só atos passados de credenciamento, realizados em determinado instante ainda que sob estipulação editalícia juridicamente questionável, mas a própria manutenção ad aeternum do “critério de aferição de territorialidade” que havia sido adotado naquela estipulação editalícia, mesmo que isso agrave riscos de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (LD/FTP) e mesmo que isso contrarie comandos normativos de delimitação territorial tornados ainda mais explícitos com a inclusão do caput do art. 35-A da Lei nº 13.756, de 2018, pela Lei nº 14.790, de 2023, e com o exercício da competência regulatória atribuída ao MF pelo § 3º do art. 29 daquela mesma Lei nº 13.756, de 2018 (com redação dada pela referida Lei nº 14.790, de 2023) na forma das citadas Portarias editadas pela SPA/MF.**

20. Cumpre ter em mente que, admitido o apontado “critério de aferição de territorialidade” para “todos os efeitos e finalidades, inclusive [...] legais” (inclusive as finalidades de PLD/FTP, portanto), as bets agraciadas por sua adoção, apesar dos deveres que a LLD lhes atribui como pessoas obrigadas perante o sistema de PLD/FTP na forma dos mencionados arts. 9º, parágrafo único, VI, e 10 a 12 da LLD, não teriam nem mesmo que dedicar especial atenção a apostas oriundas de pessoas que se mantivessem em alguma das denominadas jurisdições de risco. Estaria inviabilizada a própria exigência de que tais bets aquilatassem aspectos geográficos como um dos fatores de risco, em desalinho com o que se tem por amplamente consagrado na legislação e em guias de várias das autoridades competentes para a supervisão dos deveres de PLD/FTP de diversos segmentos obrigados.





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

**21. O incremento de risco de LD/FTP em jogo, portanto, seria potencialmente mais que nacional; chegaria a ser global! No limite, estaria praticamente aberto o flanco, como pontuado a montante, para que, em típico contexto do que se denomina “arbitragem regulatória”, infratores de qualquer parte do mundo interessados em regulação local que considerassem preferível para seus propósitos espúrios buscassem esse ou aquele Estado brasileiro como “paraíso” para a estruturação de práticas ilícitas oriundas de outros países.”** (grifou-se)

Nessa perspectiva, a decisão judicial acaba por interferir de forma excessiva no planejamento, formulação, regulação e aplicação das políticas públicas relacionadas ao tema de apostas de quota fixa, que não podem ser analisados somente pela perspectiva econômica, mas principalmente, sobre os riscos sociais da exploração e o possível incremento à lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (LD/FTP).

**Os riscos à coletividade pela supressão do poder-dever da União de regulamentar e fiscalizar as apostas de quota fixa possuem natureza multifacetada, exigindo-se, portanto, deferência do Poder Judiciário aos atos elaborados pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda.**

Não se está a afirmar que o Poder Judiciário não possa conferir a legalidade dos atos normativos, mas sim que houve indevida ingerência no regular exercício da capacidade institucional dos demais poderes, sem suporte no ordenamento jurídico. A propósito, **no regime democrático participativo, não há dúvida de que opções de natureza ou de prioridade alocativa podem e devem ser objeto de constante escrutínio público-social, desde que no locus legitimamente competente, qual seja, o político representativo** – sobretudo quando ausente qualquer ilegalidade. Sobre a evolução do controle judicial sobre o mérito administrativo, assim se posiciona a doutrina:

“A grande diferença que se verifica com relação à evolução do mérito, sob o aspecto de seu controle judicial, é a seguinte: anteriormente, o Judiciário recuava diante dos aspectos discricionários do ato, sem preocupar-se em verificar se haviam sido observados os limites da discricionariedade; a simples existência do aspecto de mérito impedia a própria interpretação judicial da lei perante a situação concreta, levando o juiz a acolher como correta a opção administrativa; atualmente, entende-se que o Judiciário não pode alegar, a priori, que se trata de matéria de mérito e, portanto, aspecto discricionário vedado ao exame judicial. O juiz tem, primeiro, que interpretar a norma diante do caso concreto a ele submetido. Só após essa interpretação é que poderá concluir se a norma outorgou ou não diferentes opções à Administração Pública. Se, após a interpretação, concluir que existem diferentes opções igualmente válidas perante o Direito e aceitáveis diante do interesse público a atender, o juiz





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

não poderá corrigir o ato administrativo que tenha adotado uma delas, substituindo-a pela sua própria opção. Aí sim haverá ofensa ao princípio da separação de poderes. Trata-se de aplicar o velho ensinamento segundo o qual a discricionariedade começa quando termina o trabalho de interpretação. Por isso, quando se diz que o Judiciário pode controlar o mérito do ato administrativo, essa afirmação tem que ser aceita em seus devidos termos: o que o Judiciário pode fazer é verificar se, ao decidir discricionariamente, a autoridade administrativa não ultrapassou os limites da discricionariedade. Por outras palavras, o juiz controla para verificar se realmente se tratava de mérito. As decisões judiciais que invalidam atos discricionários por vício de desvio de poder, por irrazoabilidade ou desproporcionalidade da decisão administrativa, por inexistência de motivos ou de motivação, por infringência a princípios como os da moralidade, segurança jurídica, boa-fé, não estão controlando o mérito, mas a legalidade do ato. Poder-se-ia afirmar que estão controlando o mérito, no sentido antigo da expressão, mas não no sentido atual. Somente se pode falar em mérito, no sentido próprio da expressão, quando se trate de hipóteses em que a lei deixa à Administração Pública a possibilidade de escolher entre duas ou mais opções igualmente válidas perante o Direito; nesse caso, a escolha feita validamente pela Administração tem que ser respeitada pelo Judiciário. Não se pode confundir controle do mérito com controle dos limites legais da discricionariedade

[...]

Com relação aos atos discricionários, o controle judicial é possível mas terá que respeitar a discricionariedade administrativa nos limites em que ela é assegurada à Administração Pública pela lei. Isto ocorre precisamente pelo fato de ser a discricionariedade um poder delimitado previamente pelo legislador; este, ao definir determinado ato, intencionalmente deixa um espaço para livre decisão da Administração Pública, legitimando previamente a sua opção; qualquer delas será legal. Daí por que não pode o Poder Judiciário invadir esse espaço reservado, pela lei, ao administrador, pois, caso contrário, estaria substituindo, por seus próprios critérios de escolha, a opção legítima feita pela autoridade competente com base em razões de oportunidade e conveniência que ela, melhor do que ninguém, pode decidir diante de cada caso concreto. A rigor, pode-se dizer que, com relação ao ato discricionário, o Judiciário pode apreciar os aspectos da legalidade e verificar se a Administração não ultrapassou os limites da discricionariedade; neste caso, pode o Judiciário invalidar o ato, porque a autoridade ultrapassou o espaço livre deixado pela lei e invadiu o campo da legalidade.<sup>11</sup>

Não é novidade de que não é dado ao Poder Judiciário adentrar ao mérito do ato administrativo, fazendo as vezes do administrador público, sob pena de violação ao princípio constitucional da separação funcional dos poderes (art. 2ª, Constituição da República). A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica em reconhecer a impossibilidade de o Poder Judiciário se imiscuir no mérito do ato administrativo, restando à atividade jurisdicional tão somente a averiguação da legalidade da conduta administrativa, sob o ponto de vista do devido processo legal, *verbis*:

“ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MILITAR. EXCLUSÃO DAS FILEIRAS DA CORPORACÃO. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE PELO JUDICIÁRIO DO MÉRITO ADMINISTRATIVO. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS ESFERAS ADMINISTRATIVA E PENAL. 1. No que diz respeito à alegação de ausência de provas

<sup>11</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 491-492.





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

contundentes sobre a Autoria e a materialidade do ilícito, **descabe ao Judiciário imiscuir-se no mérito do ato administrativo, circunscrevendo-se seu exame apenas aos aspectos da legalidade do ato**. Nesse sentido, destaco que o agravante, em suas razões recursais, não apontou nenhum vício no processo administrativo que tenha resultado em sua exclusão das fileiras da corporação, insurgindo-se apenas quanto às questões de mérito do ato impugnado. (...) (AgRg no RMS 38.072/PE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, 2ª TURMA, DJe 31/05/2013) (grifou-se)

Não se está a afirmar, igualmente, que não se possa fazer o controle por intermédio do Poder Judiciário da exigibilidade de direitos fundamentais em face do Estado<sup>12</sup>, mas sim que a forma como proferida a decisão judicial acaba por invadir e comprometer todas as políticas públicas relacionadas à exploração das apostas de quota fixa, eis que simplesmente pressupõe erroneamente uma invasão de competências inexistente e, com isso, **interferindo açodadamente no mérito dos atos normativos reguladores das apostas de quota fixa**.

Em sentido semelhante ao aqui defendido, o STF afirmou que o exame judicial do mérito do ato administrativo possui caráter excepcional e se circunscreve somente ao controle de atos administrativos abusivos e ilegais (Ag.Reg. no RE 750.998/MS, Rel. Min. Roberto Barroso), ou eivados de ilegalidade e abusividade (ARE 634.900-AgR, Relator Min. Dias Toffoli), sendo recente a tese fixada, à unanimidade, no julgamento da ADI 5468/DF, de que **“salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição Federal”**. Ausentes, na assentada de julgamento, os Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli. **Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski** (Plenário, 30.6.2016).

Em sentido semelhante, assim já se pronunciou o STJ para o fim de reconhecer a grave lesão à ordem pública, na vertente ordem administrativa:

<sup>12</sup> Nesse sentido é a lição de Christian Courtis e Victor Abramovich: ***“Por ello, el Poder Judicial no tiene la tarea de diseñar políticas públicas, sino la de confrontar el diseño de políticas asumidas con los estándares jurídicos aplicables y ' en caso de hallar divergencias ' reenviar la cuestión a los poderes pertinentes para que ellos reaccionen ajustando su actividad en consecuencia. Cuando las normas constitucionales o legales fijen pautas para el diseño de políticas públicas y los poderes respectivos no hayan adoptado ninguna medida, corresponderá al Poder Judicial reprochar esa omisión y reenviarles la cuestión para que elaboren alguna medida. Esta dimensión de la actuación judicial puede ser conceptualizada como la participación en un entre los distintos poderes del Estado para la concreción del programa jurídico-político establecido por la constitución o por los pactos de derechos humanos.”*** (ABRAMOVICH, Victor; COURTS, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid : Trotta. 2004, p. 251) (grifou-se)





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

“AGRAVO INTERNO NO DEFERIMENTO DO PEDIDO DE EXTENSÃO. IDENTIDADE DE OBJETOS. COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL PARA EXAMINAR PLEITO EXTENSIVO. NÃO OBRIGATORIEDADE DE INTIMAR A PARTE REQUERIDA OU O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO REQUERIMENTO DE SUSPENSÃO. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DECISÃO LIMINAR. AMPLIAÇÃO DO ROL DE BENEFICIÁRIOS NÃO PREVISTOS EM MEDIDA PROVISÓRIA. INGERÊNCIA INDEVIDA NA ADMINISTRAÇÃO. INTERESSE PÚBLICO MANIFESTO.

1. Compete ao Presidente do Tribunal o exame do pedido de extensão, conforme preceitua o § 8º do art. 4º da Lei n. 8.437/1992.

2. O rito do requerimento de suspensão não prevê a obrigatoriedade da oitiva da parte requerida ou mesmo do Ministério Público Federal.

3. A suspensão de liminar e de sentença é medida excepcional de contracautela cuja finalidade é evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

4. **Comprovada a grave lesão à ordem e à economia públicas provocada por decisão liminar que interfere na gestão, na organização e no custeio de políticas públicas, invadindo a competência do Poder Executivo, é manifesto o interesse público em suspendê-la.**

5. Pedido de extensão deferido, tendo em vista a identidade de objetos das liminares impugnadas.

Agravo interno improvido.

(AgInt no PExt na SLS n. 2.714/SE, relator Ministro Humberto Martins, Corte Especial, julgado em 10/8/2021, DJe de 13/8/2021.) (grifou-se)

Da mesma forma, a Corte Especial do STJ já teve oportunidade de assinalar que "o tema em questão está sujeito à tutela do Poder Judiciário, mas a cautela recomenda que **eventual afastamento dos atos de agências reguladoras se dê por motivo de ilegalidade e após instrução completa do feito, sob pena de ofensa à separação de Poderes**. Não se trata da aplicação genérica do princípio da presunção de legitimidade dos atos administrativos, como alega a agravante, mas do entendimento de que o setor em questão é disciplinado por regras de elevada especificidade técnica e de enorme impacto financeiro, já previamente definidas em atos da agência reguladora, de modo que a interferência na aplicação de tais regras pelo Poder Judiciário por meio de liminar configura grave lesão à ordem e à economia públicas" (AgInt na SLS n. 2.162/DF, relator Ministro Humberto Martins, Corte Especial, julgado em 1/6/2022, DJe de 7/6/2022).

Dessa forma, **a suspensão dos efeitos da Portaria SPA/MF nº 1.225/2024, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 e da Portaria SPA/MF nº 1.475/2024**, sob uma perspectiva unilateral da impetrante, **desconsidera o conhecimento técnico e o planejamento administrativo organizacional de órgãos e entidades com competência adequada para regulamentação das apostas de quota fixa, possuindo, assim, efeitos sistêmicos que culminam no comprometimento da implementação de políticas públicas que são necessárias à mitigação**





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

**dos riscos da prática do jogo à toda sociedade.** Por essa razão, é que se impõe suspensão dos efeitos da decisão proferida pelo MM. Juízo da 8ª Vara Federal da SJDF.

**IV.2. GRAVE LESÃO À ORDEM E SEGURANÇA PÚBLICAS: COMPROMETIMENTO DO PACTO FEDERATIVO. INCENTIVO À PRÁTICA CONCORRENCIAL PREDATÓRIA.**

Conforme já afirmado, apesar de usar como razão de decidir o entendimento do STF, o Juízo da 8ª Vara Federal da SJDF determinou a suspensão dos efeitos das Portarias SPA/MF nº 1.225/2024, SPA/MF nº 1.231/2024 e SPA/MF nº 1.475/2024, sob o argumento de que “o Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, exerceu legitimamente a sua competência, por intermédio da LOTERJ, em estrita atenção à modalidade legalmente estabelecida na legislação federal há mais de quatro anos; e, no legítimo exercício de sua competência constitucional residual, de natureza material-administrativa, para a regulamentação e exploração desse serviço, em consonância com o entendimento já adotado pela Corte Constitucional, implementou esse serviço lotérico no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, por meio do Edital de Credenciamento nº 01/2023, de 25/04/2023, retificado em 26 de julho de 2023 e em 5 de março de 2024”.

Contudo, conforme também já afirmado, o art. 35-A da Lei nº 13756/18 (inserido pela Lei nº 14790/23) autoriza os Estados a explorarem modalidade lotérica de apostas de quota fixa (prevista no art. 29 da mesma lei), **desde que seja respeitado os seus limites territoriais.**

Ora, ao considerar erroneamente uma invasão de competência inexistente, o Juízo da 8ª Vara Federal da SJDF, **desconsidera que a União possui tanto a competência privativa para legislar sobre os serviços lotéricos quanto para também explorar esses serviços, por intermédio de sua competência material.**

Portanto, de forma apressada, o juiz de primeiro grau, desconsidera a diferenciação de 2 (duas) maneiras como a outorga para exploração da modalidade de loteria de apostas de quota fixa poderão ser realizada, nos termos da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. A primeira delas é por meio de autorização federal, na qual o Ministério da Fazenda será responsável pela regulação, autorização e fiscalização de toda pessoa jurídica que pretender tornar-se agente operador de apostas de quota fixa em âmbito nacional.





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

Por outro lado, a segunda hipótese refere-se àquelas pessoas jurídicas que buscam autorização em âmbito estadual, exatamente o cerne da questão em discussão. Conforme disposto no art.35-A, § 1º, da Lei nº 14.790, de 2023, os Estados e o Distrito Federal poderão, segundo regulação própria, conceder, permitir ou autorizar pessoas jurídicas que possuam interesse em explorar apostas de quota fixa dentro do limite territorial de algum dos estados da federação brasileira e no Distrito Federal.

Ao confundir as hipóteses de outorga para exploração a nível nacional com a estadual, **a decisão proferida acaba desconsiderar a competência material da própria União, além de incentivar um comportamento oportunista pelos demais entes federados.**

Destaque-se, ainda nesse contexto, que o critério de presunção de territorialidade defendido pela LOTERJ não se coaduna com a competência material estadual de exploração das apostas de quota fixa. Veja-se, o texto insculpido em seu Edital de Credenciamento expressa que “*sistema que garante, mediante prévia e expressa declaração e anuência do apostador, que a efetivação das apostas online sempre será considerada realizada no território do Estado do Rio de Janeiro, para todos os efeitos e finalidades, inclusive fiscais e legais*”, o que, segundo a própria LOTERJ, estaria em consonância com a previsão do art. 3º da Lei Complementar 116/2003.

Contudo, não é o que se verifica, pois o art. 3º da Lei Complementar 116/2003 não estabelece qualquer presunção de territorialidade na prestação de serviços, mas sim que, para fins de verificação do fato gerador do ISS, que é a prestação de serviços<sup>13</sup>, seja considerada “*no local do estabelecimento prestador ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do prestador*” (art. 3º, LC 116/2003).

Contudo, ainda que se interpretasse em sentido diverso, no sentido que o critério da territorialidade estabelecido pela LOTERJ se restringiria somente no território do RJ, **fato é que a própria autarquia estadual publicou em seu site<sup>14 15</sup> que seus agentes credenciados**

<sup>13</sup> “Art. 1º O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa, ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador.”

<sup>14</sup> Disponível em: <<https://www.loterj.rj.gov.br/noticia.php?id=432>>

<sup>15</sup> O mesmo fato foi recentemente noticiado pela imprensa: “*Rio libera novas bets em meio a embate com governosobre autorização de apostas no país.*” <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/10/rio-libera-novas-bets-em-meio-a-embate-com-governo-sobre-autorizacao-de-apostas-no-pais.shtml>>





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

**poderão atuar livremente em todo o território brasileiro, evidenciando claramente o intuito de usurpar da competência nacional da União, in litteris:**

#### NOTÍCIAS

##### LOTERJ informa

Além da lista divulgada pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, os sites de apostas de quota fixa credenciados junto à LOTERJ poderão continuar a operar em todo o Brasil. A LOTERJ regulamentou em abril de 2023, com base no que o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu na ADPF 492, e no Parágrafo 8º do art. 35-A da Lei 14.790/2024, que assegura a posição da LOTERJ.

Sobre esse tema, o Tribunal Regional Federal (TRF1) deferiu uma liminar a LOTERJ, ressaltando que as portarias do Ministério da Fazenda que versam sobre o tema invadiram a competência regulamentar dos estados e extrapolaram a competência federal, conforme estabelecido pela Constituição Federal e pelo próprio STF.

Desde junho do ano passado, diversas bets foram credenciadas pela LOTERJ para atuar após participarem do Edital de Credenciamento, pagarem a outorga de R\$ 5 milhões pelo período de até cinco anos de exploração e arcarem com as taxas e impostos federais para a União mensalmente.

São elas:

Vai de bet  
Ganhabet  
Bet Vip  
Caesar Sports  
Rio Jogos  
Apostou  
Pix Hora  
PixBet  
MarjoSports  
Loto Legal  
BestBet



VOLTAR

**Ora, esse fato recente demonstra claramente que a pretensão da LOTERJ sempre foi explorar as apostas de quota fixa em todo território nacional, evidenciando claramente a tentativa de usurpar a competência material da União.**

Ademais, conforme já mencionado, esse critério de presunção territorial é inaplicável ao contexto da exploração das apostas de quota fixa em ambiente virtual, porquanto representaria uma concorrência entre todos os entes federados (União, Estados e Distrito Federal), com riscos à manutenção da federação brasileira.

Nesse sentido, sobre o risco de comprometimento ao pacto federativo, assim se pronunciou a Nota Técnica SEI nº 2994/2024/MF (anexa):

“[...]”





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

Não é possível constitucional e legalmente admitir capacidade regulatória material dos Estados em relação ao território nacional, para além do limite de seu próprio território, isso comprometeria ainda a livre concorrência entre agentes econômicos e colocaria em risco o pacto federativo, ao contrário do que afirmam as autoras.

Um operador poderia agir em território nacional, beneficiado por um regime regulatório estadual com eventual menor custo regulatório, competindo livremente com outro operador autorizado nacional, em regime mais diligente, robusto e exigente. Isso claramente violaria a igualdade de condições de competição entre agentes econômicos, corolário da livre concorrência. Segundo este princípio, evidente no art. 170 da Constituição, bem como na Lei de Defesa da Concorrência, o poder público não pode impor condições diferenciadas para agentes econômicos que atuam no mesmo setor não justificadas pelo interesse público.

37.

Estabelecer incentivos para competição predatória entre Estado estabeleceria um cenário análogo ao da guerra fiscal, cujos malefícios são fartamente documentados pela literatura econômica e da política tributária. Admitido este cenário teríamos uma corrida entre Estados pelo estabelecimento de regimes progressivamente mais deteriorados do ponto de vista das exigências regulatórias, a fim de atrair a concessão da autorização para exploração do serviço para a instância estadual. **Admitir que um Estado possa autorizar um operador a explorar o serviço em todo o território nacional levaria os Estados competirem entre si para deteriorar requisitos mínimos para segurança cibernética, jogo responsável, higidez financeira dos operadores e combate à lavagem de dinheiro. No caso da guerra fiscal, tempo perda de arrecadação generalizada. Neste caso, além da perda da arrecadação teríamos a violação ao interesse público manifesta no risco de proliferação de operadores inidôneos.** Há diversos precedentes do STF contra a guerra fiscal:

A jurisprudência desta Suprema Corte não tem admitido a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade em casos de leis estaduais que instituem benefícios sem o prévio convênio exigido pelo art. 155, § 2º, XII, da CF (...). A modulação dos efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade no presente caso consistiria, em essência, incentivo à guerra fiscal, mostrando-se, assim, indevida [ADI 3.794 ED, rel. min. Roberto Barroso, j. 18-12-2014, P, DJE de 25-2-2015.]

(...) padece de inconstitucionalidade formal a LC 358/2009 do Estado de Mato Grosso, porquanto concessiva de isenção fiscal, no que concerne ao ICMS, para as operações de aquisição de automóveis por oficiais de justiça estaduais sem o necessário amparo em convênio interestadual, caracterizando hipótese típica de guerra fiscal em desarmonia com a CF de 1988. [ADI 4.276, rel. min. Luiz Fux, j. 20-8-2014, P, DJE de 18-9-2014.] = RE 861.756 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 17-3-2015, 2ª T, DJE de 7-4-2015

Tributo. Benefício. Alínea g do inciso XII do § 2º do art. 155 da CF. Discrepa do que previsto nesse preceito, a remeter a lei complementar, a concessão de benefício tributário a certo segmento econômico de forma a implicar tratamento diferenciado presente a localização do contribuinte. [ADI 3.413, rel. min. Marco Aurélio, j. 1º-6-2011, P, DJE de 1º-8-2011.]

ICMS. Benefício fiscal. Isenção. Conflita com o disposto nos arts. 150, § 6º, e 155, § 2º, XII, g, da CF decreto concessivo de isenção, sem que precedido do consenso das unidades da Federação. [ADI 2.376, rel. min. Marco Aurélio, j. 1º-6-2011, P, DJE de 1º-7-2011.]

"Guerra fiscal". Pronunciamento do Supremo. Drible. Surge inconstitucional lei do Esta do que, para mitigar pronunciamento do Supremo, implica, quanto a recolhimento de tributo, dispensa de acessórios – multa e juros da mora – e parcelamento. [ADI 2.906, rel. min. Marco Aurélio, j. 1º-6-2011, P, DJE de 29-6-2011.]

Veja-se que a competência regulatória estadual, admitida na Lei que regula as apostas de quotas fixas é compatível com a existência de um regime regulatório nacional. Mas o regime regulatório nacional, do ponto de vista legislativo, é de competência privativa da União.

Admitir a competência material (exploratória) dos Estados para o território nacional equivaleria a uma invasão de competência da União. Veja-se o caso abaixo, em que o STF analisava o caso de um Estado que pretendia regular questões pertinentes à regime jurídico de serviço público regulado por outro ente (União). Muito embora se trate de outra prestação





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

de serviço público - fornecimento de energia elétrica - e de outro regime de outorga - concessão mediante licitação, e não autorização, como é o caso - a Corte reconheceu a invasão de competência. O regime jurídico federal de transição não pode ser afetado pelo ente estadual, que deve se limitar a regular os operadores com atuação apenas em seu território:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – INVASÃO, PELO ESTADO-MEMBRO, DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DOS MUNICÍPIOS – IMPOSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA DO ESTADO-MEMBRO NAS RELAÇÕES JURÍDICO-CONTRATUAIS ENTRE O PODER CONCEDENTE FEDERAL OU MUNICIPAL E AS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS – INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NA LICITAÇÃO E FORMALMENTE ESTIPULADAS EM CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, SOB REGIME FEDERAL OU MUNICIPAL – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. – Os Estados-membros – que não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente (quando este for União Federal ou o Município) e as empresas concessionárias – também não dispõem de competência para modificar ou alterar as condições, que, previstas na licitação, acham-se formalmente estipuladas no contrato de concessão celebrado pela União (energia elétrica – CF, art. 30, I e V), de um lado, com as concessionárias, de outro, notadamente se essa ingerência normativa, ao determinar a suspensão temporária do pagamento das tarifas devidas pela prestação dos serviços concedidos. (serviços de energia elétrica, sob regime de concessão federal, e serviços de esgoto e abastecimento de água, sob regime de concessão municipal), afetar o equilíbrio financeiro resultante dessa relação jurídico-contratual de direito administrativo”. (ADI 2.337 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ21.06.2002).

**Desta maneira, tem-se, portanto, a impossibilidade de que o Estado exerça sua competência de explorar efetivamente um serviço público para além dos limites de seu próprio território, o que também deve ser garantido quanto a uma pretensão ilegal de coibir atividades fora de seu território e, conseqüente, âmbito de competência constitucional.**

[...]

45.

**E, com a interpretação dada pela decisão recorrida, equivale dizer que somente o Estado do Rio de Janeiro (e nenhum outro Estado brasileiro ou o Distrito Federal) pode explorar a modalidade lotérica de aposta de quota fixa em território nacional e no território de outros Estados!**

A r. decisão recorrida, assim, ocasiona uma desigualdade entre entes federativos completamente contrária ao pacto federativo.

Isso significa que um agente operador de apostas autorizado no Rio de Janeiro poderá atuar em qualquer outro Estado sem o pagamento correspondente de tributo ao respectivo Estado (já que já terá efetuado o pagamento à Loterj).

[...]”

Ainda nesse contexto, de comprometimento e equilíbrio entre os entes federados, contudo, destacando inclusive o risco de incentivo de práticas concorrenciais a nível internacional, calha referir mais uma vez a Nota Técnica SEI nº 53/2024/COAF:

**15. Manter esse “critério de aferição de territorialidade” para “todos os efeitos e finalidades, inclusive [...] legais” (inclusive as finalidades de PLD/FTP, portanto), acarretaria, afinal, severo comprometimento de qualquer perspectiva razoável de**





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

efetividade em matéria de PLD/FTP, cujo regime jurídico prima sobretudo pela prevalência da essência sobre a forma, justamente em atenção ao fim social de evitar a instrumentalização artificiosa de formas lícitas para “[o]cultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal”, como se vê do art. 1º da LLD.

16. Nota-se, por exemplo, que o tal “critério de aferição de territorialidade”, preservado pela decisão liminar em apreço “para todos os efeitos e finalidades, inclusive [...] legais” (inclusive as finalidades de PLD/FTP, portanto), além de francamente discrepante do que prevê o caput do art. 35-A da Lei nº 13.756, de 2018 (incluído pela Lei nº 14.790, de 2023), ao positivizar a autorização dos Estados para “explorar, no âmbito de seus territórios, apenas as modalidade lotéricas previstas na legislação federal”, teria potencial para transformar cada Estado brasileiro, se admitida a sua validade, num centro de captação de apostas de todo o mundo, ampliando a níveis globais os consequentes riscos de utilização de bets fragmentária e heterogeneamente reguladas por cada Estado como canal para práticas de lavagem de dinheiro e práticas ilícitas correlatas.

17. A razão disso é que, na prática e em última análise, o tal “critério de aferição” nada afere, em verdade, sobre efetiva e factual territorialidade. Afere apenas, como visto, uma protocolar ciência dos apostadores quanto a uma estipulação da administração pública estadual fluminense no sentido de que “a efetivação das apostas online sempre será” por ela “considerada realizada no território do Estado do Rio de Janeiro, para todos os efeitos e finalidades, inclusive fiscais e legais”. Em outros termos, o tal “critério de aferição” afere apenas essa protocolar ciência de uma presunção absoluta que determinado Estado brasileiro pretendeu firmar em edital, procurando estender a adoção de critério em alguma medida semelhante que a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, estabeleceu para específicas finalidades e aplicação tributárias “para todos os efeitos e finalidades, inclusive [...] legais” (inclusive as finalidades de PLD/FTP, portanto).

18. Na tentativa de preservar tal presunção absoluta e indiscriminada que buscou firmar em edital, à guisa de artificioso “critério de aferição de territorialidade”, o MS em apreço parece arrogar suposto ‘direito adquirido a regime jurídico editálicio’ para manter ad aeternum, ainda por cima, algo como autorizações concedidas de dada maneira para explorar certa atividade econômica, instituto esse consabidamente sujeito, no regime jurídico de direito público, a um caráter rebus sic stantibus no que tange à manutenção de condições exigidas por lei para que particulares interessados se mantenham autorizados ou “credenciados” para seguir explorando a atividade.

19. Desse modo, o MS parece pretender intangíveis pelo advento de legislação de competência privativa da União não só atos passados de credenciamento, realizados em determinado instante ainda que sob estipulação editálicia juridicamente questionável, mas a própria manutenção ad aeternum do “critério de aferição de territorialidade” que havia sido adotado naquela estipulação editálicia, mesmo que isso agrave riscos de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (LD/FTP) e mesmo que isso contrarie comandos normativos de delimitação territorial tornados ainda mais explícitos com a inclusão do caput do art. 35-A da Lei nº 13.756, de 2018, pela Lei nº 14.790, de 2023, e com o exercício da competência regulatória atribuída ao MF pelo § 3º do art. 29 daquela mesma Lei nº 13.756, de 2018 (com redação dada pela referida Lei nº 14.790, de 2023) na forma das citadas Portarias editadas pela SPA/MF.

20. Cumpre ter em mente que, admitido o apontado “critério de aferição de territorialidade” para “todos os efeitos e finalidades, inclusive [...] legais” (inclusive as finalidades de PLD/FTP, portanto), as bets agraciadas por sua adoção, apesar dos deveres que a LLD lhes atribui como pessoas obrigadas perante o sistema de PLD/FTP na forma dos mencionados arts. 9º, parágrafo único, VI, e 10 a 12 da LLD, não teriam nem mesmo que dedicar especial atenção a apostas oriundas de pessoas que se





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

mantivessem em alguma das denominadas jurisdições de risco. Estaria inviabilizada a própria exigência de que tais bets aquilatassem aspectos geográficos como um dos fatores de risco, em desalinho com o que se tem por amplamente consagrado na legislação e em guias de várias das autoridades competentes para a supervisão dos deveres de PLD/FTP de diversos segmentos obrigados.

21. O incremento de risco de LD/FTP em jogo, portanto, seria potencialmente mais que nacional; chegaria a ser global! No limite, estaria praticamente aberto o flanco, como pontuado a montante, para que, em típico contexto do que se denomina “arbitragem regulatória”, infratores de qualquer parte do mundo interessados em regulação local que considerassem preferível para seus propósitos espúrios buscassem esse ou aquele Estado brasileiro como “paraíso” para a estruturação de práticas ilícitas oriundas de outros países.” (grifou-se)

Frise-se, por fim, que o entendimento do STF fixado no julgamento conjunto da ADPF 492, ADPF 493 e ADI 4.986 não confere qualquer possibilidade de exploração de serviços públicos por um Estado a nível nacional. Aliás, é ilustrativa a citação de Caio Tácito feita no voto do MIN. GILMAR MENDES sobre a limitação da eficácia territorial da exploração do serviço lotérico estadual:

“Como asseverado com clareza por CAIO TÁCITO, em parecer sobre a matéria, “na vigência dessas sucessivas consolidações do direito federal, sobrevive sempre o princípio da convivência entre a loteria federal e as loterias estaduais, apenas prescritos, quanto a estas, a limitação da eficácia ao seu território e o requisito formal de ratificação, pela autoridade federal, em face do regime de exploração por concessionários” (TÁCITO, Caio. Loterias Estaduais (criação e regime jurídico). Pareceres. *Revista de Direito Público*, 1985, p. 76).” (grifou-se)

Aliás, ainda sobre esse julgamento perante o STF, é relevante destacar que a própria petição inicial do Governador do Estado do RJ na ADPF 492 por diversas vezes utiliza como fundamento de observância do pacto federativo a exploração do serviço lotérico exclusivamente no âmbito territorial do Estado, *in verbis*:

“[...]

A doutrina, inclusive de Ministros desta Corte, ampara esse entendimento quanto à repartição das competências, concluindo que, no âmbito da competência federativa que lhe é reservada **constitucionalmente, residual, o Estado-membro pode/deve explorar o serviço público de loteria**, nos **limites de seu território**, inclusive, concorrentemente à União, de forma autônoma, com poderes de **auto-organização e autoadministração**.

[...]

Tal prática que viola os seguintes preceitos fundamentais:

a) Princípio Federativo, ao ferir a autonomia dos Estados -membros, o necessário tratamento isonômico entre todos os entes federativos, a competência político-administrativa, e residual, tudo conforme os artigos 1º, 18, 25 caput e seus parágrafos, incluindo o art. 37, caput, e artigo 60, §4º. Nesse passo, também se verifica **o conflito federativo (União Federal versus Estado)**, pois o sucesso de um (monopólio de fato) resulta na perda de receita do outro





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

(paralisação do serviço público de loterias). Como já assentado nessa Suprema Corte, tal conflito somente pode ser resolvido através do controle concentrado, sobretudo porque **o caso concreto repercute em todo Território Nacional**. Daí que somente o controle concentrado é capaz de assegurar uma uniformidade da aplicação das regras constitucionais.  
[...]

72. Pelos fundamentos ora expendidos, requer o Governador do Estado do Rio de Janeiro:  
a) Que seja deferida a competente medida liminar de imediato para determinar a suspensão da vigência dos artigos 1º, 32 *caput* e 32, §1º do Decreto-Lei n.º 204/67, **de maneira a permitir que o Estado do Rio de Janeiro execute, exclusivamente em seu território, todas as atividades inerentes ao desenvolvimento do serviço público de loterias**, seguindo os mesmos paradigmas operacionais e tecnológicos utilizados pela União Federal; bem como, em consequência, seja ordenada a suspensão do andamento de todas as demandas que, em sede judicial ou administrativa, envolvam a aplicação dos dispositivos legais ora suspensos, até o julgamento final desta Arguição;  
[...]

Dessa forma, soa **contraditório o comportamento da LOTERJ** em relação aos próprios **pedidos feitos pelo Governador do Estado do RJ na ADPF 492**, que requeria, como se viu, **a exploração do serviço lotérico exclusivamente no âmbito do território do Estado do RJ**. Verifica-se, portanto, clara afronta à proibição do *venire contra factum proprium*, o que merece reprimenda imediata por intermédio do presente pedido de contracautela.

Dessa forma, **a decisão proferida pelo Juízo da 8ª Vara Federal da SJDF, ao determinar a suspensão dos efeitos da Portaria SPA/MF n° 1.225/2024, da Portaria SPA/MF n° 1.231/2024 e da Portaria SPA/MF n° 1.475/2024, e garantir à LOTERJ (impetrante) “e aos credenciados o amplo e irrestrito direito à exploração de apostas de quota fixa em ambiente online e virtual” compromete o pacto federativo, na medida em que permite a exploração da modalidade lotérica de aposta de quota fixa em território nacional pelo Estado do Rio de Janeiro, em regime de concorrência com os demais entes federados e com a própria União**. Assim, ao se permitir a executoriedade da decisão proferida, além de se verificar a sua desproporcionalidade em termos práticos, acaba por acarretar “*prejuízo aos interesses gerais*”, na medida em que impõem “*aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso*” são “*anormais ou excessivos*” (Art. 21, parágrafo único, LINDB)<sup>16</sup>. Em igual medida, a decisão proferida pelo Juízo *a quo*, ignora

<sup>16</sup> “Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se





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

---

frontalmente “os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo”, representando, em última instância, em “prejuízo dos direitos dos administrados” (Art. 22, caput, LINDB)<sup>17</sup>

Portanto, considerando esse cenário, a manutenção dos efeitos da decisão proferida pelo Juízo da 8ª Vara Federal da SJDF repercute negativamente no equilíbrio do Estado Federativo, devendo, por esse motivo, ser suspensa.

#### **VI. DO PERICULUM IN MORA INVERSO**

Fixadas as premissas acima, torna-se imperioso apontar para a impossibilidade de concessão da tutela antecipada na forma como deferida na decisão ora impugnada, em razão de vedação legal, consistente no esgotamento, no todo ou em parte, do objeto da ação, nos termos do art. 1º, §3º, da Lei n.º 8.437/92, extensível às tutelas antecipadas por força do art. 1º da Lei n.º 9.494/97, *in verbis*:

“Art. 1º da Lei n.º 8.437/92. Não será cabível medida liminar contra atos do Poder Público, no procedimento cautelar ou em quaisquer outras ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal.

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

Com efeito, o deferimento da tutela provisória de urgência terminou por representar a concessão do próprio provimento final requerido, tornando ineficaz qualquer manifestação judicial posterior, de modo que tendo sido imposta a obrigação de fazer constante do pedido liminar formulado, em afronta à separação funcional de Poderes.

Considerados todos os fatos expostos nos tópicos anteriores, é impositivo frisar a gravidade dos impactos que serão experimentados pela Administração Pública e, ao fim e ao cabo, por toda a sociedade, em razão do cumprimento da decisão agravada, haja vista que ao permitir que a LOTERJ trace, **de maneira exclusiva**, o arcabouço normativo sobre a exploração

---

podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.”

<sup>17</sup> “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.”





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

---

da modalidade de loteria de apostas de quota fixa, termina por inaugurar um cenário de inegável insegurança quanto aos dados sabidamente sensíveis – tais como aqueles relacionados à lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa –, em especial quando se considera que as chamadas “bets” poderiam desconsiderar, inclusive, os aspectos geográficos como fatores de risco nas apostas.

Apenas para elucidar o que se argumenta, conforme mencionado na Nota Técnica SEI nº 2994/2024/MF, **basta que uma empresa tenha obtido a autorização da Loterj para que possa funcionar em qualquer** outro ente federado sem se preocupar com mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro. E o Estado onde ela atua nem a União poderiam fazer nada: somente poderão observar e colocar o aparato da persecução penal para atuar depois de cometidos os crimes! Mas nada poderão fazer antes disso.

**Mais ainda, se uma empresa tiver a autorização negada pela União, em virtude da regulamentação mais rígida, poderá solicitá-la à LOTERJ e poderá operar nacionalmente!**

**A situação é agravada, considerando que recentemente a LOTERJ publicou em seu site<sup>18</sup> que seus agentes credenciados poderão atuar livremente em todo o território brasileiro, evidenciando claramente o intuito de usurpar da competência nacional da União, in litteris:**

---

<sup>18</sup> Disponível em: <<https://www.loterj.rj.gov.br/noticia.php?id=432>>





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

**NOTÍCIAS**

**LOTERJ informa**

Além da lista divulgada pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, os sites de apostas de quota fixa credenciados junto à LOTERJ poderão continuar a operar em todo o Brasil. A LOTERJ regulamentou em abril de 2023, com base no que o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu na ADPF 492, e no Parágrafo 8º do art. 35-A da Lei 14.790/2024, que assegura a posição da LOTERJ.

Sobre esse tema, o Tribunal Regional Federal (TRF1) deferiu uma liminar a LOTERJ, ressaltando que as portarias do Ministério da Fazenda que versam sobre o tema invadiram a competência regulamentar dos estados e extrapolaram a competência federal, conforme estabelecido pela Constituição Federal e pelo próprio STF.

Desde junho do ano passado, diversas bets foram credenciadas pela LOTERJ para atuar após participarem do Edital de Credenciamento, pagarem a outorga de R\$ 5 milhões pelo período de até cinco anos de exploração e arcarem com as taxas e impostos federais para a União mensalmente.

São elas:

Vai de bet  
Ganhabet  
Bet Vip  
Caesar Sports  
Rio Jogos  
Apostou  
Pix Hora  
PixBet  
MarjoSports  
Loto Legal  
BestBet



VOLTAR

O mesmo fato foi recentemente noticiado pela imprensa, conforme se percebe da seguinte matéria publicada no jornal Folha de São Paulo:

**“Rio libera novas bets em meio a embate com governos obre autorização de apostas no país.**

VaideBet recebeu aval técnico um dia depois de operação policial; Loterj desafia governo Lula por retificar edital para liberar bets cadastrada no estado a atuar em todo país<sup>19</sup>

**Esse fato demonstra, sem dúvidas, que o intuito da LOTERJ sempre foi utilizar de má-fé o Poder Judiciário como instrumento para usurpar a competência nacional da União. A publicação noticiada em seu próprio site cria uma expectativa ilusória aos possíveis agentes sobre consolidação de uma situação fática ilícita, configurando-se, por conseguinte, a necessária urgência da medida aqui buscada.**

<sup>19</sup> Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/10/rio-libera-novas-bets-em-meio-a-embate-com-governo-sobre-autorizacao-de-apostas-no-pais.shtml>>





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

---

Ademais, frise-se mais uma vez, o afastamento das regras dispostas pelo Ministério da Fazenda agravará ainda mais o quadro envolvendo o chamado “jogo patológico”. Nesse sentido, conforme já mencionado, o **Banco Central divulgou uma análise técnica<sup>20</sup> sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores, informando que somente em agosto de 2024 foram transferidos R\$ 3 bilhões na forma de pagamento Pix para as plataformas digitais de jogos e apostas. Como se nota, as consequências geradas pela decisão têm o condão de afetar sensivelmente o bem-estar financeiro da população.**

O **impacto social, como se nota, é evidente:** famílias em situação de vulnerabilidade financeira estão entre as mais prejudicadas pela atividade das apostas online, conforme se verifica na **Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE, de 23 de setembro de 2024.**

Portanto, fica evidente que a decisão cujos efeitos que se busca suspender não considerou as inúmeras consequências práticas que lhe são inerentes, conforme determina o art. 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB.

Portanto, manutenção dos efeitos da decisão judicial compromete não apenas o indispensável arcabouço normativo federal, mas também projeta negativos e graves efeitos sobre toda a população usuária dos serviços de apostas *on line*.

Nesse cenário, uma vez que a decisão atacada subverte a ordem e saúde públicas, deve ser ela suspensa de forma imediata, mormente quando se tem em vista que o *periculum in mora* decorre, de maneira muito mais grave, da manutenção de provimento jurisdicional proferido pelo juízo *a quo*, dado o seu impacto social incomensurável à coletividade mediante a subversão completa da ordem e economia públicas.

## **VII. DOS PEDIDOS**

Por todo o exposto, diante da demonstração dos pressupostos indispensáveis para a concessão da suspensão da decisão ora impugnada, a UNIÃO requer:

(i) a **suspensão liminar da decisão proferida pelo MM. Juízo da 8ª Vara Federal da SJDF de (ID 2150718212)**, nos autos do Processo n.º 1077963-47.2024.4.01.3400, que determinou a **“suspensão dos efeitos da Portaria SPA/MF n.º 1.225/2024, da Portaria**

---

<sup>20</sup> Disponível em

[https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119\\_An%C3%A1lise\\_t%C3%A9cnica\\_sobre\\_o\\_mercado\\_de\\_apostas\\_online\\_no\\_Brasil\\_e\\_o\\_perfil\\_dos\\_apostadores.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_An%C3%A1lise_t%C3%A9cnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf)





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

---

*SPA/MF nº 1.231/2024 e da Portaria SPA/MF nº 1.475/2024” e que assegurou à LOTERJ “aos credenciados o amplo e irrestrito direito à exploração de apostas de quota fixa em ambiente online e virtual, nos termos do seu Edital e seguindo o seu critério para aferição de [...] sem a obrigatoriedade de credenciamento cumulativo junto à União e não se sujeitando a restrições de publicidade ou de patrocínio a equipes desportivas nacionais, ou em eventos com divulgação nacional, tampouco ao bloqueio de sites e outras medidas penalizadoras”, tendo em vista a presença dos requisitos previstos no art. 4º da Lei 8.437/1992, especialmente a grave lesão à ordem e economia públicas;*

*(ii) em cognição exauriente, a confirmação da suspensão liminar, em todos os seus termos, com fundamento no art. 4º da Lei n.º 8.437/1992;*

*(iii) a declaração de que os efeitos da suspensão deferida sejam mantidos até o trânsito em julgado do Processo n.º 1077963-47.2024.4.01.3400, a teor do disposto no § 9º do art. 4º da mencionada Lei n.º 8.437/92, com a redação dada pela Medida Provisória n.º 2.180-35/2001.*

Nestes termos, pedem e esperam deferimento.

Brasília/DF, 16 de agosto de 2024.

**MARCELO EUGENIO FEITOSA ALMEIDA**  
Advogado da União  
Procurador-Geral da União na 1ª Região

**CAROLINE RIEKEHR TABOSA**  
Advogada da União  
Subprocuradora-Regional da União na 1ª Região

**DIOGO PALAU FLORES DOS SANTOS**  
Advogado da União  
Coordenador-Geral de Atuação Estratégica da

**DIOGO MARCOS MACHADO PERES**  
Advogado da União  
Coordenação-Geral de Atuação Estratégica da

