



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
DESEMBARGADOR FEDERAL PABLO ZUNIGA DOURADO
Processo Judicial Eletrônico

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) 1015703-46.2024.4.01.0000

AGRAVANTE: LOTERIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Advogado do(a) AGRAVANTE: HAZENCLEVER LOPES CANCADO - DF31628-A

AGRAVADO: AGENCIA NACIONAL DE TELECOMUNICACOES - ANATEL

DECISÃO

Trata-se de agravo de instrumento interposto pela LOTERIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (LOTERRJ) contra decisão proferida pelo Juízo da 13ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, que indeferiu pedido de tutela cautelar antecedente, que objetiva, em síntese, seja determinado à ANATEL que proceda a intimação dos provedores de internet para que eles efetuem o bloqueio ou a suspensão dos sites arrolados pela LOTERRJ, que exploram irregularmente apostas de quota fixa, no território do Estado do Rio de Janeiro, em desacordo com as normas indicadas, sempre que solicitado pela Autarquia Estadual a partir das fiscalizações promovidas, e independentemente de novas decisões.

O juízo de primeiro grau indeferiu o pedido de tutela de urgência formulado pela agravante, sob os fundamentos de que: a) o artigo 35-A da Lei 13.756/2018 permite aos Estados regularem a exploração de modalidades lotéricas exploradas por eles ou autorizadas, entretanto, não autoriza a regulamentação por agentes sem outorga estadual; b) a Lei 14.790/2023 estabelece que a exploração das apostas de quota fixa deve ocorrer em ambiente concorrencial com autorização do Ministério da Fazenda; c) a aplicação da Lei 14.790/2023 depende de regulamentação federal e um período de adaptação de noventa dias; e d) a LOTERRJ não possui autoridade para exigir o bloqueio de *sites* sem uma ordem judicial específica, conforme o artigo 19 da Lei 12.965/2014.

Em suas razões recursais, a parte agravante sustenta, em síntese, que a decisão recorrida se baseia em premissas equivocadas, desviando-se do objeto da lide. Argumenta que os Estados possuem competência para explorar e regulamentar serviços lotéricos em seus territórios, conforme decidido pelo STF nas ADPFs 492/RJ e 493/DF. Defende que a LOTERRJ possui autoridade para fiscalizar e bloquear *sites* que operam ilegalmente, sem necessidade de regulamentação federal, com base no artigo 35-A da Lei 13.756/2018. O pedido de bloqueio de *sites* está respaldado na Lei Federal 12.965/2014 e no Decreto Estadual 48.806/2023. Ressalta que a ANATEL reconhece a necessidade de ordem judicial para o bloqueio de *sites*, mas a LOTERRJ requer que esta ordem seja concedida para cumprimento imediato, a fim de evitar



práticas ilegais, que têm implicações graves para a ordem pública e social.

Despacho (ID 418298553) postergou a análise do pedido de tutela recursal para após a resposta da parte agravada.

Posteriormente, a agravante pede a reconsideração do despacho para que seja deferida a antecipação da tutela recursal, *inaudita altera pars*, primeiro porque já houve manifestação da agravada tanto na via administrativa quanto no Juízo de primeiro grau, e segundo, porque é urgente que se coíba o manuseio de páginas de internet que exploram ilegalmente serviços lotéricos, a fim de que seja garantido o respeito aos consumidores e a ordem jurídica sobre a matéria.

Petição (ID 418298553) da Associação Nacional de Jogos e Loterias - ANJL requer seu ingresso no feito como *amicus curiae*.

É o relatório. Decido.

Pelo que se depreende dos autos, numa análise perfunctória da ação, verifico plausibilidade no direito invocado.

A Lei 13.756/2018, em sua redação original, criou a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa, sob a forma de serviço público exclusivo da União, com exploração em todo o território nacional (art. 29).

Com a edição da Lei 14.790/2023, o art. 29 da Lei 13.756/2018 sofreu alteração, tendo sido retirada a exclusividade da União na prestação do serviço público. O novo diploma legal alterou a redação dos artigos pertinentes à matéria, determinando a forma de exploração dessa modalidade de loteria por meio de ambiente concorrencial, mediante autorização do Ministério da Fazenda, não tendo quantidade mínima ou máxima dos agentes exploradores. Determinou ainda, a exploração exclusiva por pessoas jurídicas. Confirmam-se os dispositivos:

Art. 4º As apostas de quota fixa serão exploradas em ambiente concorrencial, mediante prévia autorização a ser expedida pelo Ministério da Fazenda, nos termos desta Lei e da regulamentação de que trata o [§ 3º do art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018](#).

Art. 5º A autorização para exploração das apostas de quota fixa terá natureza de ato administrativo discricionário, praticado segundo a conveniência e oportunidade do Ministério da Fazenda, à vista do interesse nacional e da proteção dos interesses da coletividade, observadas as seguintes regras:

I - não estará sujeita a quantidade mínima ou máxima de agentes operadores;

II - terá caráter personalíssimo, inegociável e intransferível; e

III - poderá, a critério do Ministério da Fazenda, ser outorgada com prazo de duração de 5 (cinco) anos.

§ 1º A autorização de que trata este artigo poderá ser revista sempre que houver, na pessoa jurídica autorizada, fusão, cisão, incorporação,



transformação, bem como transferência ou modificação de controle societário direto ou indireto.

§ 2º A revisão de autorização já concedida dar-se-á mediante processo administrativo específico, que poderá ser instaurado de ofício, nos termos da regulamentação, assegurados ao interessado o contraditório e a ampla defesa.

Art. 6º A exploração de apostas de quota fixa será exclusiva de pessoas jurídicas que, nos termos desta Lei e da regulamentação do Ministério da Fazenda, receberem prévia autorização para atuar como agente operador de apostas.

Registre-se que o mesmo diploma legal dispôs em seu artigo 35-A que “os Estados e o Distrito Federal são autorizados a explorar, no âmbito de seus territórios, apenas as modalidades lotéricas previstas na legislação federal”.

Dessa forma, o Estado do Rio de Janeiro editou o Decreto nº 48.806/2023 que, dentre outras matérias, tratou da regulamentação das apostas de quota fixa no seu território.

Por sua vez, o Ministério da Fazenda, por meio da Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024, regulamentou a Lei 14.790/2023, estabelecendo as regras e as condições para obtenção da autorização para exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa por agentes econômicos privados em todo o território nacional.

Pois bem, pelo tratamento dado à matéria, verifica-se que a exploração de loterias de apostas de quota fixa não ostenta natureza jurídica de serviço público exclusivo da União. Dito de outra forma, os Estados-membros possuem competência subsidiária para a exploração da aludida atividade lotérica.

O Supremo Tribunal Federal, em diversas ocasiões, foi instado a se manifestar acerca da constitucionalidade de leis estaduais que disponham sobre o serviço público de loterias, tendo sedimentado seu entendimento de que a competência da União para legislar privativamente sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive loterias (Súmula Vinculante 2), não obsta a competência material (administrativa) para a exploração e a regulamentação dessas atividades pelos entes estaduais ou municipais.

Vale dizer, a competência legislativa acerca de determinado assunto não se confunde com a competência material executiva, de exploração de serviço a ele correlato.

No julgamento conjunto das ações ADPF 492/RJ, ADPF 493/DF e ADI 4986/MT, o STF afirmou que os artigos 1º e 32, *caput* e § 1º, do Decreto-Lei 204/1967, que estabeleciam que a União teria exclusividade para a prestação dos serviços de loteria, não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988. Isso porque esses dispositivos colidem com o art. 25, § 1º, da CF, haja vista esvaziarem a competência subsidiária dos Estados para a prestação de serviços públicos, que não foram expressamente reservados somente à União. Confira-se:

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.

O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar não recepcionados pela Constituição Federal de 1988 os arts. 1º e 32, caput e § 1º, do DL 204/1967, nos termos do voto do Relator. Impedido o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 30.09.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

(ADPF 492/RJ. Relator Min. GILMAR MENDES. Plenário. DJe 15/12/2020). Acórdão no mesmo sentido ADPF 493/DF, Min. GILMAR MENDES, DJe 15-12-2020.

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.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar improcedentes os pedidos formulados na ação direta, nos termos do voto do Relator.

ADI 4986/MT. Min. GILMAR MENDES. Pleno. DJe-292 15-12-2020. ADPF 493/DF. PROCESSO ELETRÔNICO. DJe 15-12-2020)

Ademais, os 1º e 32, *caput* e § 1º, do Decreto-Lei 204/1967 foram posteriormente revogados pela própria Lei 14.790/2023.

Nesse contexto, a insurgência da agravante, como autarquia encarregada da fiscalização dos serviços públicos de loteria do Estado do Rio de Janeiro, não extrapola a competência administrativa/executiva do Estado-membro para a exploração e regulamentação de serviços lotéricos no seu território, a despeito de a matéria ter sido legislada pela União, o que não poderia ser diferente, a teor do art. 22, XX, da CF.

Quanto ao *modus operandi* para o exercício da fiscalização, a Lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) prevê a obrigatoriedade da observância da legislação brasileira e o dever de prestar informações que permitam a verificação quanto ao cumprimento da legislação referente à coleta, à guarda, ao armazenamento ou ao tratamento de dados.



A aludida lei prevê o bloqueio de *sites* da internet que infrinjam as normas brasileiras em vigor, o que inclui a Lei 14.790/2023, que exige autorização para a prestação de serviços lotéricos de apostas por quota fixa. Complementa, em seu artigo 19, sobre a responsabilidade dos provedores de internet, que após ordem judicial específica, não tomarem as providências para a retirada do conteúdo apontado como infringente. Confirmam-se os dispositivos:

*Art. 11. Em qualquer operação de coleta, armazenamento, guarda e tratamento de registros, de dados pessoais ou de comunicações por provedores de conexão e de aplicações de internet em que pelo menos um desses atos ocorra em território nacional, **deverão ser obrigatoriamente respeitados a legislação brasileira** e os direitos à privacidade, à proteção dos dados pessoais e ao sigilo das comunicações privadas e dos registros.*

§ 1º O disposto no caput aplica-se aos dados coletados em território nacional e ao conteúdo das comunicações, desde que pelo menos um dos terminais esteja localizado no Brasil.

§ 2º O disposto no caput aplica-se mesmo que as atividades sejam realizadas por pessoa jurídica sediada no exterior, desde que ofereça serviço ao público brasileiro ou pelo menos uma integrante do mesmo grupo econômico possua estabelecimento no Brasil.

§ 3º Os provedores de conexão e de aplicações de internet deverão prestar, na forma da regulamentação, informações que permitam a verificação quanto ao cumprimento da legislação brasileira referente à coleta, à guarda, ao armazenamento ou ao tratamento de dados, bem como quanto ao respeito à privacidade e ao sigilo de comunicações.

§ 4º Decreto regulamentará o procedimento para apuração de infrações ao disposto neste artigo.

Art. 12. Sem prejuízo das demais sanções cíveis, criminais ou administrativas, as infrações às normas previstas nos arts. 10 e 11 ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções, aplicadas de forma isolada ou cumulativa:

(...)

III - suspensão temporária das atividades que envolvam os atos previstos no art. 11; ou

IV - proibição de exercício das atividades que envolvam os atos previstos no art. 11.

(...)

*Art. 19. Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, **após ordem judicial específica**, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário. (grifos nossos)*



Desse modo, cabe à ANATEL, como agência reguladora dos serviços de telecomunicações (Lei 9.472/97, art. 8º), verificar a legitimidade operacional das empresas que operam as loterias de apostas de quota fixa, frente à LOTERJ e, em caso negativo, tomar as providências cabíveis, nos limites do Estado do Rio de Janeiro, para determinar a suspensão dos *sites* que estejam em desacordo com a legislação aplicada à espécie, nos termos do art. 19 da Lei 12.965/2014.

Registre-se que descabe falar, nesse momento processual, em determinação de bloqueio dos sites, tendo em vista que não houve o contraditório neste agravo de instrumento.

Além disso, há relevante fundamento para antecipação dos efeitos da tutela recursal com base na urgência, pois a suposta ilegalidade dos *sites* que operam as apostas de quota fixa à margem das exigências legais se renova a cada dia, o que afeta a ordem econômica e prejudica o controle estatal sobre jogos de azar, acarretando implicações graves para a ordem pública e social.

Ante o exposto, **defiro parcialmente** a antecipação dos efeitos da tutela para autorizar a ANATEL a promover a verificação da legitimidade operacional das empresas arroladas na inicial (ID 418209247), frente à LOTERJ e, em caso negativo, tomar as providências cabíveis, nos limites do Estado do Rio de Janeiro, para determinar a suspensão das atividades de loteria de apostas de quota fixa que estejam em desacordo com a legislação aplicada à espécie.

Inadmito o ingresso da Associação Nacional de Jogos e Loterias – ANJL como *amicus curiae*, tendo em vista a ausência de efetiva demonstração da relevância da demanda para o seu ingresso.

Comunique-se, com urgência, o Juízo de primeiro grau.

À parte agravada para, querendo, apresentar contrarrazões ao agravo.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, na data em que assinado eletronicamente.

Desembargador Federal **PABLO ZUNIGA DOURADO**
Relator

