



MINISTÉRIO DA FAZENDA

OFÍCIO SEI Nº 54909/2025/MF

Brasília, 22 de setembro de 2025.

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Carlos Veras  
Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados

**Assunto: Requerimento de Informação.**

Senhor Primeiro-Secretário,

Refiro-me ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 282, de 22.08.2025, dessa Primeira-Secretaria, por intermédio do qual foi remetida cópia do Requerimento de Informação nº 4292/2025, de autoria do Deputado Júlio Arcoverde, que solicita “informações ao Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Fazenda FERNANDO HADDAD, sobre a criação, regulamentação e operação de serviços públicos de loteria por entes municipais, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da Lei nº 14.790/2023”.

A propósito, encaminho a Vossa Excelência, em resposta à solicitação do Deputado, o Despacho 53934860, da Secretaria de Prêmios e Apostas.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente

FERNANDO HADDAD

Ministro de Estado da Fazenda



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Haddad, Ministro(a) de Estado**, em 22/09/2025, às 23:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **53989336** e o código CRC **4743231E**.





MINISTÉRIO DA FAZENDA  
Secretaria de Prêmios e Apostas

## DESPACHO

À Divisão de Demandas Parlamentares da Assessoria Parlamentar do Ministério da Fazenda,

Encaminho a Nota Técnica 4007 (53893468) e o Parecer (53897563) em resposta à demanda solicitada por meio do Ofício 48907 (53286621) encaminhado a esta Secretaria de Prêmios e Apostas.

Brasília, 16 de setembro de 2025.

Documento assinado eletronicamente  
**BEATRIZ PIOLTINE MACEDO COSTATO**  
Assistente



Documento assinado eletronicamente por **Beatriz Pioltine Macedo Costato, Assistente**, em 16/09/2025, às 20:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **53934860** e o código CRC **C50D6718**.



## PARECER SEI Nº 962/2025/MF

Parecer Público. Ausência de informação pessoal albergada pela cláusula de acesso restrito. **Lei de Acesso à Informação** – art. 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

**RESIDUAL. LOTERIAS. SECRETARIA DE PRÊMIOS E APOSTAS. EXPLORAÇÃO MUNICIPAL APOSTAS DE QUOTA FIXA. CF. ART. 22, INC. XX. LEI Nº 14.790/23. LEI Nº 13.756/2018. STF. ADPFs 492 e 493.**

Trata-se de consulta da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda acerca da juridicidade da exploração da modalidade lotérica de aposta de quota fixa em âmbito municipal.

Questiona-se acerca da competência constitucional da União para legislar a respeito da modalidade lotérica de apostas de quota fixa, sobre a juridicidade da exploração de apostas de quota fixa em Municípios e sua abrangência territorial, bem como a competência da Secretaria de Prêmios e Apostas para fiscalizar, sancionar e bloquear a atividade de exploração da modalidade lotérica de aposta de quota fixa em todo território nacional em hipóteses de descumprimento da legislação aplicável vigente.

Apenas a União tem competência para legislar privativamente sobre loterias, conforme o art. 22, inciso XX, da Constituição Federal, e a Súmula Vinculante nº 2 do STF. Tendo em vista que as apostas de quota fixa são, por definição legal, modalidades lotéricas (art. 1º, *caput*, da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, *c/c* art. 29, *caput*, da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018), logo, apenas a União pode legislar

privativamente sobre as apostas de quota fixa.

Não há respaldo jurídico a fundamentar a exploração das apostas de quota fixa por Municípios. Além disso, qualquer ente federativo subnacional que vier a explorar as apostas de quota fixa só poderá fazê-lo no âmbito do seu respectivo território.

A União, por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda tem competência na Lei nº 14.790, de 2023, na Lei nº 13.756, de 2018, e no Decreto nº 11.907, de 2024, para fiscalizar, sancionar e bloquear a exploração municipal das apostas de quota fixa em todo território nacional, uma vez que a referida atividade tem se desenvolvido sem respaldo jurídico adequado.

Processo SEI nº 19995.002486/2025-50

## I

1. Proveniente da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, vem a esta Coordenação-Geral de Atos Normativos e Pessoal da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a Nota SEI nº 1/2025/SPA-MF (doc. SEI nº 49400389) que veicula consulta acerca da juridicidade da exploração da modalidade lotérica de aposta de quota fixa em âmbito municipal.

2. A Nota SEI nº 1/2025/SPA-MF contextualiza a consulta diante da constatação de que vários Municípios (Porto Alegre/RS, Campinas/SP, Guarulhos/SP, Bodó/RN, Belo Horizonte/MG, Anápolis/GO, etc.) estão explorando localmente as apostas de quota fixa. Ademais, a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda noticia que o partido político Solidariedade ingressou no Supremo Tribunal Federal com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1212 com o objetivo de requerer a declaração de inconstitucionalidade de todas as leis e decretos autônomos municipais que estabeleçam sistema lotérico, sorteios ou sistemas de apostas próprios.

3. Após explanar devidamente a matéria, a Secretaria de Prêmios e Apostas realiza, em resumo, três questionamentos:

1) questiona-se acerca da competência constitucional da União para legislar acerca da modalidade lotérica de apostas de quota fixa;

2) questiona-se a juridicidade da exploração de apostas de quota fixa em Municípios, assim como sua abrangência territorial;

3) questiona-se acerca da fundamentação legal da Secretaria de Prêmios e Apostas para fiscalizar, sancionar e bloquear a atividade de exploração da modalidade lotérica de aposta de quota fixa em todo território nacional em hipóteses de descumprimento da legislação aplicável vigente,

especialmente daquelas tratando-se da exploração ilegal por parte dos demais entes federativos.

4. É o relatório. Passa-se ao exame da consulta.

## II

### II.1. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE APOSTAS DE QUOTA FIXA

5. Trata-se de consulta realizada pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda que busca dirimir dúvidas jurídicas relacionadas à exploração municipal das loterias de apostas de quota fixa.

6. A fim de bem responder os questionamentos trazidos, convém tomar como ponto de partida para nossa análise o julgamento das ADPFs nº 492 e 493 e da ADI nº 4986, tendo em vista que a referida decisão ganha grande centralidade no que tange ao tema sob comentário.

7. Com efeito, a primeira observação a ser feita diz respeito ao objeto do julgamento. Conforme consta do relatório do Ministro Gilmar Mendes, as referidas ADPFs se voltaram especificamente contra a recepção dos arts. 1º, 32, *caput*, e 32, §1º do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, que impediam a exploração de loterias por parte dos Estados. A ADPF nº 492 foi proposta pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro e a ADPF nº 493 foi proposta pela Associação Brasileira de Loterias Estaduais - ABLE. Por sua vez, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.986 foi proposta pelo Procurador-Geral da República contra os artigos 1º a 10 da Lei nº 8.651/2007, bem como contra os Decretos nº 273, de 2011 (alterado pelo Decreto nº 346, de 2011), nº 784, de 2011 e nº 918, de 2011, todos do Estado de Mato Grosso.

8. Ademais, houve ingresso na condição de *amici curiae* apenas de Estados: Acre, Amapá, Amazonas, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe, Tocantins e Distrito Federal.

9. Assim, logo de início, fica bastante evidente que o objeto das referidas ações estava bem delimitado, pois discutia especificamente a possibilidade de Estados explorarem o serviço público de loteria, já que tal pretensão era frontalmente obstada pelos arts. 1º, 32, *caput*, e 32, §1º do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967. O *caput* do art. 1º do Decreto-Lei nº 204, de 1967, dizia que a exploração de loteria era serviço público **exclusivo** da União e o art. 32 do mesmo Decreto-lei impedia a criação de novas loterias estaduais, mantendo, todavia, a exploração de serviços lotéricos por Estados que já os possuíam antes da publicação da norma de 1967. Portanto, não foi por outro motivo que apenas os Estados estavam representados e participaram dos debates no referido julgamento, haja vista que, dado objeto das referidas ações, a discussão estava restrita à exploração lotérica no âmbito estadual.

10. No julgamento, a tese vencedora realizou necessária distinção entre competência para legislar sobre sistemas de consórcio e sorteios, que é privativa da União, nos termos do art. 22, inciso XX, da Constituição Federal, e a exploração material desta competência administrativa, que também é permitida aos Estados. Confira-se, neste sentido, trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes, em que ele preserva a jurisprudência da Corte no sentido de que a competência para legislar

sobre sistema de sorteios, que inclui as loterias, é privativa da União:

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.

(...)

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”.

(...)

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. 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.

11. Por fim, na parte dispositiva, o voto do Ministro Gilmar Mendes refletiu a citada distinção entre a competência privativa da União para legislar sobre sistema de sorteio e a competência material dos Estados para explorar o serviço lotérico:

(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.

12. Dessa forma, no julgamento das ADPFs nº 492 e 493 e ADI nº 4986, o Supremo Tribunal Federal confirmou a competência legislativa da União para privativamente tratar sobre loterias, tal como estabelecido no art. 22, inciso XX, da Constituição Federal.

13. Além disso, convém aqui enfatizar a jurisprudência tradicional do Supremo no sentido de que no vocábulo "sorteios", previsto no inciso XX do art. 22 da Constituição, também incluem-se as loterias. Veja-se trecho do voto do relator Ministro Gilmar Mendes na ADI nº 2.690-9, julgada por unanimidade no Supremo no ano de 2006:

Embora impressione a proposta de redução teleológica contida nos diversos estudos trazidos à colação, é certo que aqui existe uma norma clara que determina competência da União para legislar privativamente sobre consórcios e sorteios. Trata-se, é verdade, de previsão constitucional moderna, que não constava dos textos constitucionais anteriores.

Considerada a letra do Texto Constitucional, penso que não há como excluir as loterias do âmbito normativo do inciso XX do art. 22 da Constituição Federal de 1988. E o fato de haver, na Constituição, outros dispositivos com referências específicas a concursos de prognósticos não me parece suficiente para se estabelecer uma exclusão das loterias daquilo que se entende, no vernáculo, por sorteio.

A primeira definição de loteria, no Dicionário Houaiss, é justamente a de "sistema ou maneira de distribuir prêmios entre os indivíduos de um grupo por obra da eventualidade ou por sorteamento. E o mesmo Houaiss, ao definir a palavra sorteio, usa como exemplo as loterias (Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa). Como é usual no âmbito das normas constitucionais, penso que aqui a Constituição adota justamente esse uso comum da expressão sorteio, que incorpora um tipo específico de sistema de sorteio, que é a loteria. E não há dúvida de que a adoção de uma interpretação restritiva, na espécie, acabaria por retirar o significado normativo da decisão constituinte prevista no art. 22, XX, da Constituição Federal.

14. Tal precedente, dentre outros, resultaram na edição da Súmula Vinculante nº 2, aprovada na Sessão Plenária de 30 de maio de 2007, cujo enunciado dispõe que "é inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias."

15. Assim, e com o objetivo de responder ao primeiro questionamento formulado na consulta, é possível dizer que apenas a União tem competência para legislar privativamente sobre loterias, conforme o art. 22, inciso XX, da Constituição Federal, e a Súmula Vinculante nº 2 do STF. Tendo em vista que as apostas de quota fixa são, por definição legal, modalidades lotéricas (art. 1º, *caput*, da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, c/c art. 29, *caput*, da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro

de 2018), logo apenas a União pode legislar privativamente sobre as apostas de quota fixa.

## **II.2 JURIDICIDADE DA EXPLORAÇÃO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA EM MUNICÍPIO E TERRITORIALIDADE DA EXPLORAÇÃO.**

16. O segundo questionamento ventilado na Nota SEI nº 1/2025/SPA-MF (doc. SEI nº 49400389) diz respeito à juridicidade da exploração de apostas de quota fixa em Municípios, assim como sua abrangência territorial.

17. Em primeiro lugar, e conforme tratamos acima, convém, desde já, realçar que o objeto das ADPFs nº 492 e 493 não alcançava a exploração de serviços lotéricos por Municípios, pois o que se questionava era a recepção dos arts. 1º, 32, *caput*, e 32, §1º do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, os quais impediam a exploração dos serviços lotéricos pelos Estados. Por conseguinte, e se estivermos estritamente falando do alcance do julgamento das referidas ADPFs, já seria possível apontar um notório impedimento para a pretensão de exploração municipal das apostas de quota fixa, uma vez que este sequer era o objeto das ADPFs.

18. Porém, para além da limitação de objeto das referidas ADPFs, ainda é possível colher outros argumentos desenvolvidos nos votos dos Ministros que se contrapõem à juridicidade da exploração de quota fixa em Municípios.

19. Da leitura dos votos do julgamento, constata-se que foi determinante para o desfecho da decisão o fato de que aos Estados são reservadas as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição, conforme estabelece o art. 25, §1º da CF:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

**§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.**

20. A seguir, para fins didáticos, trazemos alguns trechos dos votos dos Ministros nas ADPFs nº 492 e 493, que fundamentaram os seus posicionamentos a favor da exploração dos serviços lotéricos estaduais com base na sua competência residual (arts. 25, § 1º):

### **Ministro Gilmar Mendes**

Outra não foi senão a fórmula adotada pela Constituição Federal de 1988 ao dispor, no seu art. 25, § 1º, que "são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição". Sob o pálio da manutenção tradicional dessa pedra de toque do constitucionalismo republicano brasileiro, não vejo como uma lei federal possa restringir a competência material de exploração de serviço público a determinado ente, sob pena de violação dos pilares do nosso federalismo.

(...)

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.

(...)

Nesse diapasão, o Decreto-Lei 204/1967, que deveria disciplinar o poder dos Estados de explorarem as modalidades de sorteio admitidas, ao vetar-lhes tais atividades, viola a autonomia desses entes por restringir, mediante norma infraconstitucional, a esfera de competência material estadual residual, sem amparo constitucional. Frise-se que, onde houver competência estadual, seja para a prestação de serviço público, seja para exploração de atividade econômica, não se admite à União esvaziar essa competência, ao tornar criminosa atividade legitimada pela própria Constituição

### **Ministro Edson Fachin**

De igual modo, o art. 32, caput, e parágrafo primeiro, do referido Decreto, ao determinarem a impossibilidade de criação de novas loterias estaduais e restringirem as então existentes às quantidades de bilhetes e séries em vigor no ano de 1967, limitam a autonomia do Estado-membro para executar os autos de gestão necessários para a fruição de sua competência residual.

(...)

Como sói acontecer, o contraste entre a norma constitucional de repartição de competências e a realidade tem revelado um imenso entrelaçamento entre disciplinas transversais que permitem, a priori, a aplicação de múltiplos dispositivos. Ao afirmar-se que as loterias recaem sobre a esfera de competência residual dos Estados, não se nega a competência exclusiva da União para legislar sobre sorteios ou, no limite, para legislar sobre o Direito Penal – uma vez que a Lei de Contravenções Penais proíbe os jogos de azar privados. Está-se, antes, a defender uma leitura que compatibiliza a regulação originária, atribuída à União para regular a matéria, com a autonomia estadual para a gestão e a exploração das loterias.

### **Ministra Cármen Lúcia**

17. Ademais, a desautorização aos Estados, por lei nacional, para explorar serviço público sobre o qual a União não detém o privilégio da exclusividade ofende o § 1º do art. 25 da Constituição o qual garantiu, a estes, a competência administrativa que não tenha sido conferida àquele primeiro ente.

### **Ministro Ricardo Lewandowski**

Digo, desde logo, que acompanho o eminente Relator in totum. Sua Excelência, a meu ver, lembrou muito bem algo que se chama, no federalismo, de competência residual dos estados.

Essa é uma instituição que vem desde as primeiras cogitações do federalismo que foram feitas, levadas a efeito, pelos constituintes dos Estados Unidos da América em 1786. As treze ex-colônias que se tornaram independentes da metrópole britânica em 1776 se uniram, primeiramente, numa confederação, num segundo momento, numa federação, adotando uma constituição única, e outorgaram ao governo central algumas competências enumeradas taxativamente e mantiveram, em suas mãos, as chamadas competências residuais ou a competência residual.

E essa competência residual, esse instituto vem se repetindo em nossas Constituições. Na presente Carta Magna de 1988, ela encontra abrigo

justamente no § 1º do art. 25, que estabelece que todas as competências que não sejam vedadas aos estados ou que não tenham sido outorgadas à União, podem ser perfeitamente exercidas. E não há, em nenhum trecho da nossa Lei Maior, uma proibição a que os estados explorem as loterias

21. Ora, a levar adiante o argumento da competência residual, é forçoso concluir que a Constituição não adotou para os Municípios a mesma fórmula de distribuição de competências utilizada para os Estados, não se podendo falar sobre a existência de uma competência residual municipal, de modo que um importante fundamento jurídico utilizado no julgamento das ADPFs nº 492 e 493 sequer poderia ser emprestado a favor da exploração municipal das apostas de quota fixa:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

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

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

22. Saliente-se, por oportuno, que, em 2018, no julgamento na ADPF nº 337, o Supremo reiterou a sua jurisprudência que confere o máximo coeficiente de federalidade ao art. 22, inciso XX, da Constituição e expressamente rejeitou a possibilidade de que Municípios pudessem legislar sobre loterias:

PROCESSO OBJETIVO – PEDIDO DE LIMINAR – CONVERSÃO – JULGAMENTO DE MÉRITO – POSSIBILIDADE. Devidamente aparelhada a arguição de descumprimento de preceito fundamental para o exame definitivo da controvérsia constitucional submetida ao crivo do Supremo, surge possível a conversão do julgamento da medida cautelar em decisão de mérito. Precedentes: ação direta de inconstitucionalidade nº 4.136, relator ministro Cezar Peluso, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 1º de março de 2013; ação direta de inconstitucionalidade nº 5.253, relator ministro Dias Toffoli, com acórdão veiculado no Diário da Justiça de 1º de agosto de 2017. **ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE – ARTIGO 103, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Ante a imperatividade do preceito constitucional, o papel da Advocacia-Geral da União é a defesa da norma impugnada. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – CABIMENTO – SUBSIDIARIEDADE. Impugnada lei municipal em face do sistema constitucional de repartição de competências legislativas, mostra-se adequada a arguição considerado o atendimento à subsidiariedade do instrumento. **SISTEMA DE CONSÓRCIOS E SORTEIOS – ARTIGO 22, INCISO XX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO – OFENSA A PRECEITO FUNDAMENTAL – PRINCÍPIO FEDERATIVO. Viola preceito****

**fundamental atinente ao pacto federativo a edição de lei municipal a versar concurso de prognósticos mediante sorteios, considerada competência legislativa privativa da União – artigo 22, inciso XX, da Constituição Federal.**

(ADPF 337, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 17-10-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-138 DIVULG 25-06-2019 PUBLIC 26-06-2019)

**Voto da Ministra Cármen Lúcia**

7. A norma impugnada dispõe sobre a criação de serviço público municipal de concurso de prognósticos numéricos de múltiplas chances, tendo como objetivo angariar recursos financeiros para o desenvolvimento no campo da assistência social do Município de Caxias/MA.

8. A reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a competência exclusiva da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios conduziu à edição da Súmula Vinculante n. 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” .

Na linha desses mesmos precedentes, tem-se que cláusula de competência inscrita no art 22, inc. XX, da Constituição da República atribui máximo coeficiente de centralidade federal ao tema dos "sorteios", expressão a abranger os jogos de azar, loterias e similares, afastando-se, na matéria, a possibilidade de legítima regulamentação normativa, mesmo que fosse apenas concorrente, pelos Estados-membros, do Distrito Federal ou dos Municípios (por exemplo, ADI n. 2995, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 28.9.2007) .

23. Além de não haver, segundo a jurisprudência do STF, respaldo jurídico para a possibilidade de exploração das apostas de quota fixa por Municípios, o art. 35-A da Lei nº 13.756, de 2018, apenas permitiu que os Estados pudessem explorar as modalidades lotéricas previstas na legislação federal, de modo que o legislador federal foi contundente acerca de quais entes federativos estariam legitimados a explorar serviços lotéricos:

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. [\(Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023\)](#) [\(Vide ADI 7640\)](#)

§ 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. [\(Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023\)](#) [\(Vide ADI 7640\)](#)

§ 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, 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](#))

24. Por outro lado, convém tecer algumas reflexões necessárias acerca do tema sob a perspectiva histórica. Durante o século XX e até o advento do Decreto-Lei nº 204, de 1967, observa-se que, no direito brasileiro, apenas foi permitida pela União a existência do serviço de loteria federal e estadual, conforme decorre do Decreto nº 21.143, de 10 de março de 1932, do Decreto-Lei nº 854, de 12 de novembro de 1938, do Decreto-Lei nº 2.980, de 24 de janeiro de 1941, e do Decreto-Lei nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944:

#### **Decreto nº 21.143, de 10 de março de 1932**

Art. 1º Fica revogada toda a legislação existente sobre loterias, federais ou estaduais, que passarão doravante a se reger pelos dispositivos deste decreto.

Art. 20. São consideradas como serviço público as loterias concedidas pela União e pelos Estados.

#### **Decreto-Lei nº 854, de 12 de novembro de 1938**

Art. 1º. O serviço de loteria, federal ou estadual, executar-se-á, em todo o território do País, de acordo com as disposições do presente decreto-lei.

Art. 2º. Os governos da União e dos Estados poderão atribuir a exploração do serviço de loteria a concessionários de comprovada idoneidade moral e financeira.

#### **Decreto-Lei nº 2.980, de 24 de janeiro de 1941**

Art. 1º O serviço de loteria, federal ou estadual, executar-se-á, em todo o território do país, de acordo com as disposições do presente decreto-lei.

Art. 2º Os governos da União e dos Estados poderão atribuir a exploração do serviço de loteria a concessionários de comprovada idoneidade moral e financeira.

§ 1º A loteria federal terá livre circulação em todo o território do país, enquanto que as loterias estaduais ficarão adstritas aos limites do Estado

respectivo.

§ 2º A circulação da loteria federal não poderá ser obstada ou embaraçada por quaisquer autoridades estaduais ou municipais.

Art. 3º A concessão ou exploração lotérica, como derrogação das normas do Direito Penal, que proibem o jogo de azar, emanará sempre da União, por autorização direta quanto à loteria federal ou mediante decreto de ratificação quanto às loterias estaduais.

### **Decreto-Lei nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944**

Art. 1º O Serviço de loteria, federal ou estadual, executar-se-á, em todo o território do país, de acôrdo com as disposições do presente Decreto-lei.

Art. 2º Os Governos da União e dos Estados poderão atribuir a exploração do serviço de loteria a concessionários de comprovada idoneidade moral e financeira.

(...)

Art. 4º Somente a União e os Estados poderão explorar ou conceder serviço de loteria, vedada àquela e a estes mais de uma exploração ou concessão lotérica.

25. Não se ignora que, com a Constituição de 1988, os Municípios passaram a ser integrantes da federação e conquistaram autonomia jurídica. Porém, em face da nosso histórico legislativo sobre o assunto, é possível razoavelmente concluir que os serviços lotéricos sempre foram concebidos para serem explorados em âmbito federal ou estadual, o que reforça ainda mais, neste momento, a impossibilidade jurídica de exploração municipal das apostas de quota fixa, notadamente sem qualquer respaldo legislativo ou jurisprudencial.

26. Não bastassem os impeditivos jurídicos acima enumerados a obstar a regular exploração das apostas de quota fixa por Municípios, é digno de nota também a enorme preocupação quanto à necessária estrutura que deve acompanhar a exploração do referido serviço lotérico, principalmente quando se pensa que mais de cinco mil Municípios no Brasil poderiam potencialmente ingressar neste mercado.

27. Desde a sua legalização e até findar o período de adaptação, a exploração das apostas de quota fixa pelo mercado irregular se destacou negativamente em diversos noticiários de âmbito nacional por estar associada ao jogo patológico (ludopatia), ao superendividamento do consumidor, a golpes digitais, à publicidade enganosa, à lavagem de dinheiro e demais crimes financeiros, conforme também aponta o Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI da Manipulação de Jogos e Apostas Esportivas, aprovado pelo Senado em 19 de março de 2025.

28. Desse modo, para a devida proteção do cidadão brasileiro, que pode estar exposto a inúmeros perigos relacionados à exploração indevida deste serviço, não basta que o ente federativo conceda uma autorização formal para que uma empresa explore as apostas de quota fixa. Mais do que isso, é necessário o estabelecimento de uma regulação forte e de uma estrutura eficiente de monitoração e fiscalização ostensiva, sob pena de grave omissão estatal acerca dos perigos de uma exploração predatória deste serviço.

29. Portanto, num contexto em que não se verifica respaldo constitucional, legal ou jurisprudencial, surge ainda mais relevante a preocupação jurídica sobre os impactos sociais acerca da exploração das apostas de quota fixa por mais de cinco mil Municípios, sobretudo quando não prevista qualquer estrutura uniforme e adequada

de monitoramento e fiscalização deste serviço, o que deixará milhares de cidadãos e famílias à mercê dos efeitos colaterais da exploração desta atividade.

30. No que tange aos limites territoriais acerca da exploração das apostas de quota fixa, convém lembrar que o art. 35-A da Lei nº 13.756, de 2018, que apenas autorizou a exploração deste serviço lotérico por Estados e pelo Distrito Federal, foi explícito no sentido de que a exploração apenas poderia ocorrer **no âmbito de seus territórios**. Vedou-se, igualmente, nos §§5º e 6º do art. 35-A da Lei nº 13.756, de 2018, a chamada exploração lotérica multijurisdicional.

31. Recentemente, na Ação Cível Originária nº 3.696, o Supremo Tribunal Federal confirmou a necessidade de que os Estados precisam respeitar a territorialidade, a fim de que possam explorar regularmente as apostas de quota fixa. Em virtude da virtualização destes serviços lotéricos, ressalte-se que o respeito à territorialidade é atendida por meio dos mecanismos técnicos de geolocalização. A seguir, confira-se didático trecho do voto do Ministro André Mendonça, cuja cautelar foi referendada pelo colegiado do STF:

### **Ministro André Mendonça**

23. Situação semelhante ocorre em relação ao serviço público de exploração de loterias. Isso porque, conforme dispõe o art. 35-A da Lei nº 13.756, de 2018, com a redação dada pela Lei nº 14.790, de 2023, os Estados e o Distrito Federal estão autorizados a explorar, “no âmbito de seus territórios”, as modalidades lotéricas previstas na legislação federal (caput). Ademais, “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” (§ 4º). Essas previsões normativas aderem ao decidido por esta Corte nas ADPFs nº 492/RJ e nº 493/DF e na ADI nº 4.986/MT, no sentido de ser competência privativa da União legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, ou seja, sobre loterias e jogos (art. 22, inc. XX, da CRFB), o que, todavia, não afasta a competência material dos Estados para explorar, em seus limites territoriais, as atividades lotéricas, nem a competência regulamentar dessa exploração.

24. É dizer: os Estados têm competência para explorar as atividades lotéricas e para regulamentar essa exploração exclusivamente em seus limites territoriais. Todavia, no exercício dessas competências material e regulamentar, os Estados se sujeitam à disciplina normativa que vier a ser fixada pela União no exercício de suas competências privativas, como acima identificado.  
(...)

27. Não é demais lembrar, ainda, que a Lei nº 13.756, de 2018, expressamente veda que os Estados e o Distrito Federal explorem ou comercializem loterias fora de seus limites territoriais. A esse respeito, o § 5º do art. 35-A dispõe que “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”. Em complemento, o § 6º do mesmo artigo considera “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”. Portanto, é de competência privativa da União toda e qualquer exploração desse serviço

público que extrapole os limites territoriais de um Estado (e do Distrito Federal).

(...)

43. Com efeito, conforme assinei na decisão concessiva de liminar agora reafirmada, os Estados possuem competência para explorar as atividades lotéricas e para regulamentar essa exploração exclusivamente em seus limites territoriais. E, no exercício dessas competências material e regulamentar, os Estados se sujeitam à disciplina normativa que vier a ser fixada pela União no exercício de suas competências privativas.

32. Nesta senda, é oportuno enfatizar que a necessidade de respeito à territorialidade não é novidade na legislação brasileira, pois o modelo federativo do Estado e o princípio da prevalência do interesse conduzem ao entendimento de que a exploração da loteria federal ocorre em todo território nacional e, por sua vez, a exploração da loteria estadual ocorre no âmbito do seu respectivo território, conforme já se encontrava previsto no §1º do art. 2º do Decreto-Lei nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944:

Art. 2º Os Governos da União e dos Estados poderão atribuir a exploração do serviço de loteria a concessionários de comprovada idoneidade moral e financeira.

**§ 1º A loteria federal terá livre circulação em todo o território do país, enquanto que as loterias estaduais ficarão adstritas aos limites do Estado respectivo.**

33. Portanto, e respondendo ao segundo questionamento, não há respaldo jurídico a fundamentar a exploração das apostas de quota fixa por Municípios. Além disso, qualquer ente federativo subnacional que vier a explorar as apostas de quota fixa só poderá fazê-lo no âmbito do seu respectivo território.

### **III.3. COMPETÊNCIA DA SECRETARIA DE PRÊMIOS E APOSTAS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA PARA FISCALIZAR, SANCIONAR E BLOQUEAR A ATIVIDADE DE EXPLORAÇÃO DA MODALIDADE LOTÉRICA DE APOSTA DE QUOTA FIXA EM TODO TERRITÓRIO NACIONAL**

34. O último questionamento visa esclarecer se a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda teria competência legal para fiscalizar, sancionar e bloquear a atividade de exploração da modalidade lotérica de aposta de quota fixa em todo território nacional em hipóteses de descumprimento da legislação aplicável vigente, especialmente daquelas tratando-se da exploração ilegal por parte dos demais entes federativos.

35. Ora, considerando que a consulta envolve a juridicidade da exploração da modalidade lotérica de aposta de quota fixa em âmbito municipal, esta manifestação pressupõe que o questionamento acima indaga, sobretudo, acerca da competência da referida Secretaria para fiscalizar e sancionar o descumprimento da legislação vigente pelos Municípios.

36. Dito isso, a resposta para o questionamento acima necessita fundamentar-se na Lei nº 13.756, de 2018, e na Lei nº 14.790, de 2023, tendo em vista tratar-se da legislação específica sobre o tema.

37. Para além de estabelecer normas direcionadas aos agentes operadores autorizados pelo Ministério da Fazenda, é importante que fique claro que a Lei nº

13.756, de 2018, e a Lei nº 14.790, de 2023, também fixam o marco regulatório para atuação dos demais entes federativos no que tange à exploração de apostas de quota fixa. Uma vez que à União compete legislar privativamente sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias, a legislação dos demais entes que instituam as apostas de quota fixa deve buscar viabilizar a exploração material desta modalidade lotérica, conforme estabelecido no item IV da parte dispositiva do voto do relator na ADPF nº 492 e 493:

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.

38. Especificamente sobre fiscalização e sanção, o art. 39 da Lei nº 14.790, de 2023, estabeleceu quais infrações são puníveis nos termos da referida Lei, *in verbis*:

Art. 39. Constitui infração administrativa punível nos termos desta Lei ou das demais normas legais e regulamentares aplicáveis à loteria de apostas de quota fixa **cujo cumprimento seja fiscalizado pelo Ministério da Fazenda**, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades previstas na legislação:

I - explorar loteria de apostas de quota fixa sem prévia autorização do Ministério da Fazenda;

II - realizar operações ou atividades vedadas, não autorizadas ou em desacordo com a autorização concedida;

III - opor embaraço à fiscalização do órgão administrativo competente;

IV - deixar de fornecer ao órgão administrativo competente documentos, dados ou informações cuja remessa seja imposta por normas legais ou regulamentares;

V - fornecer ao órgão administrativo competente documentos, dados ou informações incorretos ou em desacordo com os prazos e as condições estabelecidos em normas legais ou regulamentares;

VI - divulgar publicidade ou propaganda comercial de operadores de loteria de apostas de quota fixa não autorizados;

**VII - descumprir normas legais e regulamentares cujo cumprimento caiba ao órgão administrativo competente fiscalizar;**  
e

VIII - executar, incentivar, permitir ou, de qualquer forma, contribuir ou concorrer para práticas atentatórias à integridade esportiva, à incerteza do resultado esportivo, à igualdade entre os competidores e à transparência das regras aplicáveis ao evento esportivo, bem como para qualquer outra forma de fraude ou interferência indevida apta a afetar a lisura ou a higidez das condutas associadas ao desempenho idôneo da atividade esportiva.

Parágrafo único. Constitui embaraço à fiscalização negar ou dificultar o acesso a sistemas de dados e de informação e não exibir ou não fornecer documentos, papéis e livros de escrituração, inclusive em meio eletrônico, nos prazos, nas formas e nas condições estabelecidos pelo órgão administrativo competente no exercício de sua atividade de fiscalização.

39. Conforme decorre do inciso VII do art. 39 da Lei nº 14.790, de 2023, constitui infração administrativa descumprir normas legais e regulamentares cujo cumprimento caiba ao órgão administrativo competente fiscalizar. Caso entes federativos subnacionais, a exemplo dos Municípios, venham a descumprir os parâmetros fixados em lei federal para a exploração das apostas de quota fixa, cabe ao Ministério da Fazenda atuar para que sejam preservados os ditames legais infringidos.

40. Isso ocorre porque ao Ministério da Fazenda foi conferido, por lei federal, papel regulatório, fiscalizador e sancionador a respeito das apostas de quota fixa. É certo que grande parcela destas competências deve ser exercida pelo Ministério da Fazenda em relação às empresas com autorização federal para explorar as apostas de quota fixa. Por sua vez, e em respeito ao pacto federativo, cabe aos Estados, por exemplo, exercer o papel fiscalizador e sancionador em relação aos agentes operadores com autorização estadual.

41. Porém, na hipótese em que o ente federativo subnacional esteja a descumprir a lei federal, instituindo modalidade lotérica sem respaldo constitucional ou legal, compete à União, por meio do Ministério da Fazenda, garantir administrativamente a uniformidade da aplicação da lei federal sobre as apostas de quota fixa no território nacional. Trata-se, em última instância, de assunto que atrai incidência do princípio de prevalência do interesse nacional, cuja proteção cabe à União. O art. 22, inciso XX, da Constituição fala sobre um **sistema** de sorteios, cuja existência pressupõe organização e coerência de atuação de todos os seus participantes; em outras palavras, não haveria **sistema**, caso cada ente subnacional, utilizando-se da prerrogativa da autonomia, passasse a explorar modalidades lotéricas sem previsão na legislação competente, razão pela qual cabe ao poder central manter unidade e harmonia de funcionamento do sistema de apostas.

42. No âmbito da administração pública federal, compete à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda autorizar, permitir e conceder, regular, normatizar, monitorar, supervisionar, fiscalizar e sancionar, na forma da Lei, as apostas de quota fixa, conforme se observa do art. 55 do Anexo I do Decreto nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024:

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.

43. Portanto, em resposta ao último questionamento, a União, por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, tem competência na Lei nº 14.790, de 2023, na Lei nº 13.756, de 2018, e no Decreto nº 11.907, de 2024, para fiscalizar, sancionar e bloquear a atividade de exploração municipal da modalidade lotérica de apostas de quota fixa em todo território nacional, uma vez que a referida atividade tem se desenvolvido sem respaldo jurídico adequado.

### III

44. Ante o exposto, abstraídas as considerações afetas à conveniência e à oportunidade e nos estritos limites da competência desta Coordenação-Geral de Atos Normativos e Pessoal, responde-se objetivamente aos questionamentos trazidos na Nota SEI nº 1/2025/SPA-MF (doc. SEI nº 49400389) da seguinte forma:

a) apenas a União tem competência para legislar privativamente sobre loterias, conforme o art. 22, inciso XX, da Constituição Federal, e a Súmula Vinculante nº 2 do STF. Tendo em vista que as apostas de quota fixa são, por definição legal, modalidades lotéricas (art. 1º, *caput*, da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, c/c art. 29, *caput*, da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018), logo, apenas a União pode legislar privativamente sobre as apostas de quota fixa;

b) não há respaldo jurídico a fundamentar a exploração das apostas de quota fixa por Municípios. Além disso, qualquer ente federativo subnacional que vier a explorar as apostas de quota fixa só poderá fazê-lo no âmbito do seu respectivo território; e

c) a União, por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, tem competência na Lei nº 14.790, de 2023, na Lei nº 13.756, de 2018, e no Decreto nº 11.907, de 2024, para fiscalizar, sancionar e bloquear a exploração municipal das apostas de quota fixa em todo território nacional, uma vez que a referida atividade tem se desenvolvido sem respaldo jurídico adequado.

À consideração superior, com sugestão de encaminhamento dos autos ao Gabinete da Procuradora-Geral da Fazenda Nacional para aprovação e posterior envio à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda.

Documento assinado eletronicamente.

**MARCELO FERNANDES PIRES DOS SANTOS**

Coordenador Jurídico de Atos Normativos e Pessoal

De acordo, à instância superior.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, na data da assinatura eletrônica.

*Documento assinado eletronicamente.*

**LUCIANA VIEIRA SANTOS MOREIRA PINTO**

Coordenadora-Geral de Atos Normativos e Pessoal

Aprovo. Encaminhem-se os autos ao Gabinete da Procuradora-Geral da Fazenda Nacional para aprovação e posterior envio à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, na data da assinatura eletrônica.

*Documento assinado eletronicamente.*

**LUCIANA LEAL BRAYNER**

Procuradora-Geral Adjunta de Consultoria Administrativa

INDEXAÇÃO: 3. RESIDUAL. 3.10. LOTERIAS. 3.10.1 LOTERIAS.



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Leal Brayner, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 31/03/2025, às 12:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Vieira Santos Moreira Pinto, Coordenador(a)-Geral**, em 31/03/2025, às 14:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Fernandes Pires dos Santos, Coordenador(a)**, em 31/03/2025, às 14:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **49486132** e o código CRC **2619EDC3**.

**Referência:** Processo nº 19995.002486/2025-50

SEI nº 49486132



Nota Técnica SEI nº 4007/2025/MF

Assunto: **Requerimento de Informação nº 4292/2025.**

Senhor Coordenador-Geral Philippe Barbosa,

## RELATÓRIO

Trata-se de Requerimento de Informação nº 4292, de 2025 (RIC 4292/2025), encaminhado pelo Senhor Deputado Federal Julio Arcoverde, com base no art. 50 da Constituição Federal, ao Senhor Ministro de Estado da Fazenda Fernando Hadadd, a respeito da criação, regulamentação e operação de serviços públicos de loteria por entes municipais.

O RIC 4292/2025 apresentou os seguintes questionamentos:

"1. O Ministério da Fazenda reconhece a legalidade e constitucionalidade de leis municipais que instituem loterias locais, nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal nas ADPFs nº 492 e 493 e na ADI nº 4898?

- a) Existe manifestação técnica ou orientação formal da instituição nesse sentido?
- b) Em caso negativo, por qual fundamento legal ou constitucional o Ministério da Fazenda negaria a validade de leis municipais que exploram serviço público de loteria, mesmo após decisão expressa do STF que afastou o monopólio da União?

2. Diante da Lei nº 14.790/2023, especialmente o seu art. 30, e da Portaria Normativa SPA/MF nº 615/2024, o Ministério da Fazenda:

- a) Está elaborando ou já elaborou normas específicas para permitir a abertura e o uso de contas transacionais por operadores de loterias municipais? b) Já autorizou instituições financeiras ou de pagamento a operar com loterias criadas por entes municipais? Se não o fez, por qual razão?

3. O Ministério da Fazenda possui critérios objetivos e procedimentos formais que orientem as instituições financeiras e de pagamento quanto à atuação com operadores de loterias municipais?

- a) Em caso positivo, quais são esses critérios e onde estão formalizados?
- b) Em caso negativo, está em elaboração norma, portaria ou instrução normativa sobre o tema?

4. O Ministério da Fazenda entende que a exploração de loteria municipal regularmente instituída, quando em conformidade com as normas gerais federais (como a Lei nº 13.756/2018 e a Lei nº 14.790/2023), deve ser tratada com a mesma isonomia regulatória conferida às loterias estaduais e federais?

5. Quais mecanismos de compliance financeiro, prevenção à lavagem de dinheiro e segurança das transações estão sendo exigidos, ou serão exigidos, dos operadores e instituições que atuam junto às loterias municipais?

6. O Ministério da Fazenda pretende instituir procedimento de autorização específico (ou adaptado) para facilitar a atuação dos entes subnacionais, notadamente os municípios, na implantação dos fluxos financeiros das loterias públicas que criem?

7. Existe, por parte do Ministério da Fazenda, algum impedimento normativo ou

posicionamento interno que atualmente restrinja ou desincentive a operacionalização das loterias municipais, seja por meio de contas, pagamentos, recebimentos, ou intermediação financeira?

8. Em razão do aumento significativo do número de municípios que vêm instituindo serviços de loteria próprios, há previsão, por parte do Ministério da Fazenda, de abertura de diálogo institucional com o Banco Central, a Secretaria de Prêmios e Apostas e a Analome (Associação Nacional de Loterias Municipais e Estaduais), visando harmonizar a atuação regulatória e garantir segurança jurídica ao sistema financeiro vinculado a essas atividades?"

Por meio do Ofício 48907 (53286621), a Divisão de Demandas Parlamentares da Assessoria Parlamentar do Ministério da Fazenda encaminhou o referido RIC para manifestação desta Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA).

É o breve relatório.

## **COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL PARA CONSULTAS E ASSESSORAMENTO JURÍDICO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA**

Inicialmente, cabe ressaltar que, de acordo com a Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, em seu art. 13, e com o Decreto nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024, em seu Anexo I, art. 19, inciso I, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) compete as atividades de consultoria e assessoramento jurídico no âmbito do Ministério da Fazenda:

Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993

Art. 13 - A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desempenha as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do Ministério da Fazenda e seus órgãos autônomos e entes tutelados.

Decreto nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024

Art. 19. À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, técnica e juridicamente subordinada ao Advogado-Geral da União e administrativamente subordinada ao Ministro de Estado, compete:  
I - prestar assessoria e consultoria jurídica no âmbito do Ministério;

Sendo assim, em 21 de março de 2025, após a constatação de exploração de apostas de quota fixa em diversos municípios do país, assim como o protocolo, em 12 de março de 2025, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1212 pelo partido político Solidariedade, que, em suma, requer a declaração de inconstitucionalidade de todas as leis e decretos autônomos municipais que estabeleçam sistema lotérico, sorteios ou sistemas de apostas próprios, esta Secretaria de Prêmios e Apostas realizou uma consulta acerca da juridicidade da exploração de apostas de quota fixa em âmbito municipal à PGFN, que questionou a:

**I - Competência para legislar sobre a modalidade lotérica de aposta de quota fixa;**

**II - Juricidade da exploração da modalidade lotérica de aposta de quota fixa em âmbito municipal; e**

**III - Competência para fiscalizar, sancionar e bloquear eventuais descumprimentos das disposições legais acerca da modalidade lotérica de aposta de quota fixa.**

Em resposta à consulta da SPA, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional elaborou o Parecer 962 (53897563), que, em síntese, consolidou os seguintes entendimentos sobre a:

**I - Competência para legislar sobre a modalidade lotérica de aposta de quota fixa;**

"Dessa forma, no julgamento das ADPFs nº 492 e 493 e ADI nº 4986, o Supremo Tribunal Federal confirmou a competência legislativa da União para privativamente tratar sobre loterias, tal como estabelecido no art. 22, inciso XX, da Constituição Federal."

"Tal precedente, dentre outros, resultaram na edição da Súmula Vinculante nº 2, aprovada na

Sessão Plenária de 30 de maio de 2007, cujo enunciado dispõe que "é inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias." Assim, e com o objetivo de responder ao primeiro questionamento formulado na consulta, é possível dizer que apenas a União tem competência para legislar privativamente sobre loterias, conforme o art. 22, inciso XX, da Constituição Federal, e a Súmula Vinculante nº 2 do STF. Tendo em vista que as apostas de quota fixa são, por definição legal, modalidades lotéricas (art. 1º, caput, da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, c/c art. 29, caput, da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018), logo apenas a União pode legislar privativamente sobre as apostas de quota fixa."

## **II - Juricidade da exploração da modalidade lotérica de aposta de quota fixa em âmbito municipal; e**

"Em primeiro lugar, e conforme tratamos acima, convém, desde já, realçar que o objeto das ADPFs nº 492 e 493 não alcançava a exploração de serviços lotéricos por Municípios, pois o que se questionava era a recepção dos arts. 1º, 32, caput, e 32, §1º do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, os quais impediam a exploração dos serviços lotéricos pelos Estados. Por conseguinte, e se estivermos estritamente falando do alcance do julgamento das referidas ADPFs, já seria possível apontar um notório impedimento para a pretensão de exploração municipal das apostas de quota fixa, uma vez que este sequer era o objeto das ADPFs."

"Ora, a levar adiante o argumento da competência residual, é forçoso concluir que a Constituição não adotou para os Municípios a mesma fórmula de distribuição de competências utilizada para os Estados, não se podendo falar sobre a existência de uma competência residual municipal, de modo que um importante fundamento jurídico utilizado no julgamento das ADPFs nº 492 e 493 sequer poderia ser emprestado a favor da exploração municipal das apostas de quota fixa: Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual."

"Saliente-se, por oportuno, que, em 2018, no julgamento na ADPF nº 337, o Supremo reiterou a sua jurisprudência que confere o máximo coeficiente de federalidade ao art. 22, inciso XX, da Constituição e expressamente rejeitou a possibilidade de que Municípios pudessem legislar sobre loterias:"

"Além de não haver, segundo a jurisprudência do STF, respaldo jurídico para a possibilidade de exploração das apostas de quota fixa por Municípios, o art. 35- A da Lei nº 13.756, de 2018, apenas permitiu que os Estados pudessem explorar as modalidades lotéricas previstas na legislação federal, de modo que o legislador federal foi contundente acerca de quais entes federativos estariam legitimados a explorar serviços lotéricos:"

"Não se ignora que, com a Constituição de 1988, os Municípios passaram a ser integrantes da federação e conquistaram autonomia jurídica. Porém, em face da nosso histórico legislativo sobre o assunto, é possível razoavelmente concluir que os serviços lotéricos sempre foram concebidos para serem explorados em âmbito federal ou estadual, o que reforça ainda mais, neste momento, a impossibilidade jurídica de exploração municipal das apostas de quota fixa, notadamente sem qualquer respaldo legislativo ou jurisprudencial. Não bastassem os impeditivos jurídicos acima enumerados a obstar a regular exploração das apostas de quota fixa por Municípios, é digno de nota também a enorme preocupação quanto à necessária estrutura que deve acompanhar a exploração do referido serviço lotérico, principalmente quando se pensa que mais de cinco mil Municípios no Brasil poderiam potencialmente ingressar neste mercado."

"Portanto, num contexto em que não se verifica respaldo constitucional, legal ou jurisprudencial, surge ainda mais relevante a preocupação jurídica sobre os impactos sociais acerca da exploração das apostas de quota fixa por mais de cinco mil Municípios, sobretudo quando não prevista qualquer estrutura uniforme e adequada de monitoramento e fiscalização deste serviço, o que deixará milhares de cidadãos e famílias à mercê dos efeitos colaterais da exploração desta atividade."

### **III - Competência para fiscalizar, sancionar e bloquear eventuais descumprimentos das disposições legais acerca da modalidade lotérica de aposta de quota fixa.**

"Para além de estabelecer normas direcionadas aos agentes operadores autorizados pelo Ministério da Fazenda, é importante que fique claro que a Lei nº 13.756, de 2018, e a Lei nº 14.790, de 2023, também fixam o marco regulatório para atuação dos demais entes federativos no que tange à exploração de apostas de quota fixa. Uma vez que à União compete legislar privativamente sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias, a legislação dos demais entes que instituírem as apostas de quota fixa deve buscar viabilizar a exploração material desta modalidade lotérica, conforme estabelecido no item IV da parte dispositiva do voto do relator na ADPF nº 492 e 493: 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."

"Especificamente sobre fiscalização e sanção, o art. 39 da Lei nº 14.790, de 2023, estabeleceu quais infrações são puníveis nos termos da referida Lei, in verbis: Art. 39. Constitui infração administrativa punível nos termos desta Lei ou das demais normas legais e regulamentares aplicáveis à loteria de apostas de quota fixa cujo cumprimento seja fiscalizado pelo Ministério da Fazenda, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades previstas na legislação: I - explorar loteria de apostas de quota fixa sem prévia autorização do Ministério da Fazenda; II - realizar operações ou atividades vedadas, não autorizadas ou em desacordo com a autorização concedida; III - opor embaraço à fiscalização do órgão administrativo competente; IV - deixar de fornecer ao órgão administrativo competente documentos, dados ou informações cuja remessa seja imposta por normas legais ou regulamentares; V - fornecer ao órgão administrativo competente documentos, dados ou informações incorretos ou em desacordo com os prazos e as condições estabelecidos em normas legais ou regulamentares; VI - divulgar publicidade ou propaganda comercial de operadores de loteria de apostas de quota fixa não autorizados; VII - descumprir normas legais e regulamentares cujo cumprimento caiba ao órgão administrativo competente fiscalizar; e VIII - executar, incentivar, permitir ou, de qualquer forma, contribuir ou concorrer para práticas atentatórias à integridade esportiva, à incerteza do resultado esportivo, à igualdade entre os competidores e à transparência das regras aplicáveis ao evento esportivo, bem como para qualquer outra forma de fraude ou interferência indevida apta a afetar a lisura ou a hígidez das condutas associadas ao desempenho idôneo da atividade esportiva. Parágrafo único. Constitui embaraço à fiscalização negar ou dificultar o acesso a sistemas de dados e de informação e não exibir ou não fornecer documentos, papéis e livros de escrituração, inclusive em meio eletrônico, nos prazos, nas formas e nas condições estabelecidos pelo órgão administrativo competente no exercício de sua atividade de fiscalização."

"Conforme decorre do inciso VII do art. 39 da Lei nº 14.790, de 2023, constitui infração administrativa descumprir normas legais e regulamentares cujo cumprimento caiba ao órgão administrativo competente fiscalizar. Caso entes federativos subnacionais, a exemplo dos Municípios, venham a descumprir os parâmetros fixados em lei federal para a exploração das apostas de quota fixa, cabe ao Ministério da Fazenda atuar para que sejam preservados os ditames legais infringidos. Isso ocorre porque ao Ministério da Fazenda foi conferido, por lei federal, papel regulatório, fiscalizador e sancionador a respeito das apostas de quota fixa. É certo que grande parcela destas competências deve ser exercida pelo Ministério da Fazenda em relação às empresas com autorização federal para explorar as apostas de quota fixa. Por sua vez, e em respeito ao pacto federativo, cabe aos Estados, por exemplo, exercer o papel fiscalizador e sancionador em relação aos agentes operadores com autorização estadual."

"Portanto, em resposta ao último questionamento, a União, por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, tem competência na Lei nº 14.790, de 2023, na Lei nº 13.756, de 2018, e no Decreto nº 11.907, de 2024, para fiscalizar, sancionar e bloquear a atividade de exploração municipal da modalidade lotérica de apostas de quota fixa em todo território nacional, uma vez que a referida atividade tem se desenvolvido sem respaldo jurídico adequado."

Após essa contextualização, procede-se à análise das informações requeridas.

## **ANÁLISE DOS QUESTIONAMENTOS APRESENTADOS NO REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº 4292, DE 2025**

**1. O Ministério da Fazenda reconhece a legalidade e constitucionalidade de leis municipais que instituem loterias locais, nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal nas ADPFs nº 492 e 493 e na ADI nº 4898?**

**1.1. Existe manifestação técnica ou orientação formal da instituição nesse sentido?**

**1.2. Em caso negativo, por qual fundamento legal ou constitucional o Ministério da Fazenda negaria a validade de leis municipais que exploram serviço público de loteria, mesmo após decisão expressa do STF que afastou o monopólio da União?**

**Resposta sugerida da Secretaria de Prêmios e Apostas, quanto ao primeiro questionamento:** Com base no destacado no Parecer 962 (53897563) da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o considerando como a manifestação técnico-jurídica formal do Ministério da Fazenda sobre o tema aqui debatido, não é reconhecida a conformidade das leis municipais, que instituem loterias locais com o ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que, por um lado, não há previsão legal para tal competência municipal em quaisquer das leis, com especial atenção para a expressa menção restritiva à União, Estados e Distrito Federal, no caso da modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. Por outro lado, há competência privativa da União para legislar sobre a temática, conforme art. 22, inciso XX, da Constituição. Ademais, no que diz respeito a decisão do Supremo Tribunal Federal nas ADPFs nº 492 e 493 e na ADI nº 4898, cabe ressaltar, também em acordo com o entendimento da PGFN, que as ações não alcançaram o escopo municipal em seu julgamento. Dessa forma, não há, até o momento, decisão do STF que julgou acerca da competência de Municípios para explorarem o serviço público de loteria. Esse é justamente o objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1212, que, até 16 de setembro de 2025, encontra-se conclusa ao relator, Ministro Nunes Marques, sem, ainda, decisão de mérito nos autos.

**2. Diante da Lei nº 14.790/2023, especialmente o seu art. 30, e da Portaria Normativa SPA/MF nº 615/2024, o Ministério da Fazenda:**

**2.1. Está elaborando ou já elaborou normas específicas para permitir a abertura e o uso de contas transacionais por operadores de loterias municipais?**

**2.2. Já autorizou instituições financeiras ou de pagamento a operar com loterias criadas por entes municipais? Se não o fez, por qual razão?**

**Resposta sugerida da Secretaria de Prêmios e Apostas, quanto ao segundo questionamento:** No mesmo sentido da resposta anterior, dado que não há respaldo jurídico que fundamente a exploração de loterias por Municípios, não cabe ao Ministério da Fazenda elaborar normas específicas para permitir a abertura e o uso de contas transacionais por operadores de loterias municipais, nem autorizar instituições financeiras ou de pagamento a operar com loterias criadas por entes municipais, em especial atenção, no caso da modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa, ao que dispõe o art. 21, da Lei nº 14.790/2023: "*É vedado aos instituidores de arranjos de pagamento, bem como às instituições financeiras e de pagamento, permitir transações, ou a elas dar curso, que tenham por finalidade a realização de apostas de quota fixa com pessoas jurídicas que não tenham recebido a autorização para exploração de apostas de quota fixa prevista nesta Lei.*"

3. **O Ministério da Fazenda possui critérios objetivos e procedimentos formais que orientem as instituições financeiras e de pagamento quanto à atuação com operadores de loterias municipais?**

3.1. **Em caso positivo, quais são esses critérios e onde estão formalizados?**

3.2. **Em caso negativo, está em elaboração norma, portaria ou instrução normativa sobre o tema?**

**Resposta sugerida da Secretaria de Prêmios e Apostas, quanto ao terceiro questionamento:** No mesmo sentido da resposta anterior, dado que não há respaldo jurídico que fundamente a exploração de loterias por Municípios, com base no mencionado Parecer da PGFN, o Ministério da Fazenda tem como critério objetivo de legalidade o reconhecimento da atividade apenas de operadores autorizados pela União ou por Estados e Distrito Federal, utilizando-se de tal restrição legal para seus procedimentos formais na orientação das instituições financeiras e de pagamento no sentido de indicar que, *a contrario sensu*, são reconhecidas como ilegais as atividades sem as devidas chancelas com conformidade com o que expressamente prevê as Leis, que, repete-se, são restritas à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

4. **O Ministério da Fazenda entende que a exploração de loteria municipal regularmente instituída, quando em conformidade com as normas gerais federais (como a Lei nº 13.756/2018 e a Lei nº 14.790/2023), deve ser tratada com a mesma isonomia regulatória conferida às loterias estaduais e federais?**

**Resposta sugerida da Secretaria de Prêmios e Apostas, quanto ao quarto questionamento:** De acordo com a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, especialmente em seu art. 35-A é previsto que os Estados e o Distrito Federal, além da União, são autorizados a explorar, no âmbito de seus territórios, as modalidades lotéricas previstas na legislação federal. Assim, entende-se, com base no mencionado Parecer da PGFN, que não há possibilidade de se reconhecer como juridicamente viável a exploração de loteria municipal, sendo essas já por sua natureza de municipais, em inconformidade com as normas gerais federais (como a Lei nº 13.756, de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023).

5. **Quais mecanismos de *compliance* financeiro, prevenção à lavagem de dinheiro e segurança das transações estão sendo exigidos, ou serão exigidos, dos operadores e instituições que atuam junto às loterias municipais?**

**Resposta sugerida da Secretaria de Prêmios e Apostas, quanto ao quinto questionamento:** Novamente, o Ministério da Fazenda destaca que, até o momento não há respaldo jurídico que fundamente a exploração de loterias por Municípios. Contudo, caso houvesse, entende que as previsões legais já estabelecidas no ordenamento jurídico, como, por exemplo na Lei nº 14.790, de 2023, e na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, no que diz respeito a *compliance* financeiro, prevenção à lavagem de dinheiro e segurança de transações, devem ser cumpridas por qualquer um que explore o serviço público de loterias no Brasil, independente de sua esfera federativa.

6. **O Ministério da Fazenda pretende instituir procedimento de autorização específico (ou adaptado) para facilitar a atuação dos entes subnacionais, notadamente os municípios, na implantação dos fluxos financeiros das loterias públicas que criem?**

**Resposta sugerida da Secretaria de Prêmios e Apostas, quanto ao sexto questionamento:** Assim como apontado na resposta anterior, o Ministério da Fazenda destaca que, até o momento não há respaldo jurídico que fundamente a exploração de loterias por Municípios. Observando-se as hipóteses legais, de atuação, para além da União, dos Estados e Distrito Federal, cabe a esses cumprir todos os dispositivos legais, que os vinculam, por ter a União competência

privativa para legislar sobre a matéria (art. 22, inciso XX da Constituição). Diz ainda o §1º, do art. 35-A, da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que "*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.*"

7. **Existe, por parte do Ministério da Fazenda, algum impedimento normativo ou posicionamento interno que atualmente restrinja ou desincentive a operacionalização das loterias municipais, seja por meio de contas, pagamentos, recebimentos, ou intermediação financeira?**

**Resposta sugerida da Secretaria de Prêmios e Apostas, quanto ao sétimo questionamento:** Uma vez que não há respaldo jurídico que fundamente a exploração de loterias por Municípios, o Ministério da Fazenda, atualmente, com base no mencionado Parecer da PGFN, não reconhece a legalidade da exploração de loterias por Municípios, por isso, há um impedimento legal absoluto para tal atividade.

8. **Em razão do aumento significativo do número de municípios que vêm instituindo serviços de loteria próprios, há previsão, por parte do Ministério da Fazenda, de abertura de diálogo institucional com o Banco Central, a Secretaria de Prêmios e Apostas e a Analome (Associação Nacional de Loterias Municipais e Estaduais), visando harmonizar a atuação regulatória e garantir segurança jurídica ao sistema financeiro vinculado a essas atividades?**

**Resposta sugerida da Secretaria de Prêmios e Apostas, quanto ao oitavo questionamento:** No mesmo sentido da resposta anterior, uma vez que não há respaldo jurídico que fundamente a exploração de loterias por Municípios, o Ministério da Fazenda, com base no mencionado Parecer da PGFN, atualmente, não reconhece a legalidade da exploração de loterias por Municípios, por isso seria compatível com o ordenamento jurídico qualquer espécie de harmonização. Em relação ao sistema financeiro, cabe a restrição legal, de apenas prestar serviços a operadores legalmente reconhecidos, no tocante à modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa, inclusive, por força do que dispõe o art. 21, da Lei nº 14.790/2023: "*É vedado aos instituidores de arranjos de pagamento, bem como às instituições financeiras e de pagamento, permitir transações, ou a elas dar curso, que tenham por finalidade a realização de apostas de quota fixa com pessoas jurídicas que não tenham recebido a autorização para exploração de apostas de quota fixa prevista nesta Lei.*"

## RECOMENDAÇÃO

Recomenda-se à Divisão de Demandas Parlamentares da Assessoria Parlamentar do Ministério da Fazenda, a análise da presente Nota, acompanhada do Parecer (53897563), para que se tomem as providências necessárias para a devida resposta ao Congresso Nacional, no escopo do Requerimento de Informação nº 4292, de 2025.

Documento assinado eletronicamente

REGIS ANDERSON DUDENA

Secretário de Prêmios e Apostas

---



Documento assinado eletronicamente por **Regis Anderson Dudena**, **Secretário(a)**, em 16/09/2025, às 20:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Beatriz Pioltine Macedo Costato**, **Assistente**, em 16/09/2025, às 20:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **53893468** e o código CRC **CCF659E6**.

---