

Orientação Técnica



Nº 041. 2025

Assunto: As loterias municipais, o entendimento do Supremo Tribunal Federal e o ordenamento jurídico brasileiro vigente.

Ementa: Loteria Municipal – Constituição Federal – Supremo Tribunal Federal.

I – INTRODUÇÃO

Em razão da recente ampliação do debate sobre as fontes alternativas de receita pública, diversos municípios brasileiros têm editado leis instituindo loterias próprias.

Todavia, tal movimento normativo municipal encontra resistência na esfera federal, uma vez que a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) do Ministério da Fazenda entende que a Lei Federal nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, restringe a exploração dessas atividades à União, aos Estados e ao Distrito Federal, não havendo qualquer menção à participação dos Municípios.

O panorama jurídico atual decorre de uma evolução normativa e jurisprudencial relevante: em 2020, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF nº 493/DF, afastou a exclusividade da União na exploração de loterias, reconhecendo aos Estados a possibilidade de exercer essa atividade. Entretanto, a Lei nº 14.790/2023, ao introduzir o art. 35-A na Lei nº 13.756/2018, delimitou expressamente essa autorização apenas aos Estados e ao Distrito Federal, silenciando quanto aos Municípios e, por conseguinte, vedando-lhes implicitamente essa competência.



Nesse contexto, a ausência de previsão normativa específica para os entes municipais tem gerado interpretações divergentes e iniciativas locais potencialmente irregulares. Diante da crescente adoção dessas medidas, especialmente por municípios paulistas, a presente Orientação visa sistematizar a evolução legislativa e jurisprudencial sobre o tema, bem como esclarecer o atual estado jurídico da matéria.

II – DAS LOTERIAS MUNICIPAIS, O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO VIGENTE

Verifica-se, de início, que existe amplo debate doutrinário e jurisprudencial sobre o tema “loterias municipais”, especialmente após a apreciação do tema das “loterias estaduais” pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento da ADPF nº 493/DF, a qual possui a seguinte ementa:

Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental. Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Artigos 1º, caput, e 32, caput, e § 1º do Decreto-Lei 204/1967. Exploração de loterias por Estados-membros. Legislação estadual. 3. Competência legislativa da União e competência material dos Estados. Distinção. 4. Exploração por outros entes federados. Possibilidade. 5. Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecidas e julgadas procedentes. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente. (STF - ADPF: 493 DF 0012588-57.2017.1.00.0000, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 30/09/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/12/2020)

Neste acórdão foi tratada a evolução normativa sobre o tema “competência para instituir loterias”, sintetizada da seguinte forma:

- 1) O regime jurídico das loterias foi inaugurado pelo Decreto nº 21.143, de 10 de março de 1932, o qual considerou, em seu art. 20, as loterias concedidas pela União e pelos Estados como serviço público.
- 2) Na sequência, o Decreto-Lei nº 2.980, de 24 de janeiro de 1941, continuou a considerar as loterias como serviço público (art. 1º), inclusive dispondo em seu art. 2º que a União e os Estados podiam atribuir a exploração a concessionários.
- 3) Em 1º de julho de 1963 foi editado o Decreto nº 50.954, que extinguiu a forma de concessão e atribuiu o serviço federal apenas às Caixas Econômicas.
- 4) Com o advindo do regime militar, o Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, fixou em seu art. 1º que a exploração de loteria caberia apenas à União, assim como não poderia ser concedida a execução de tal serviço. Contudo, as loterias estaduais já existentes, poderiam continuar a existir, sendo vedada a criação de novas (art. 32).

Neste contexto, o relator da ADPF 493/DF definiu que o motivo do debate era a discussão quanto se a legislação ordinária federal poderia restringir a titularidade de um serviço público, na ausência de resposta constitucional expressa. Concluindo o Exmo. Ministro Gilmar Mendes que, quando o constituinte quis que determinado serviço público fosse atribuído exclusivamente à União, fez esta opção de modo expresso, como em relação aos incisos X a XII do art. 21 da Constituição Federal. Quando não há vedação expressa, no caso dos Estados, há autorização tácita, pois o art. 24, §1º da CRFB/88 atribuiu a estes as competências que não lhe sejam vedadas.

Ocorre que, embora seja esse o entendimento acerca dos Estados, tal não se estende aos municípios, haja vista o Supremo Tribunal Federal ter declarado ser inconstitucional lei municipal que cria concurso de prognósticos de múltiplas chances (loteria) em âmbito local.

Segundo o entendimento, a competência para tratar sobre esse assunto (sistemas de sorteios) é privativa da União, conforme determina o art. 22, XX, da CF/88. Sobre o tema, vale a pena lembrar a Sumula Vinculante nº 2: *é inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias*. STF. Plenário. ADPF 337/MA, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 17/10/2018 (Info 920).

E, neste ponto, é que evidenciamos a confusão que permite a lacuna interpretativa de diversos municípios que vêm instituindo as loterias municipais.

A competência da União para legislar privativamente sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive loterias, não obsta a competência material (administrativa) para a exploração dessas atividades pelos entes estaduais ou municipais, nem a competência regulamentar dessa exploração.

A Súmula Vinculante nº 2 trata de competência legislativa, e não de competência administrativa:

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. (Trecho do voto - STF - ADPF: 493 DF 0012588-57.2017.1.00.0000, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 30/09/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/12/2020)

Neste sentido, apesar da ementa da ADPF 493/DF, julgada em 30 de setembro de 2020, não dispor explicitamente sobre a competência dos Municípios para explorar o serviço de loterias, tal possibilidade **era** inteiramente compatível com a razão de decidir externalizada no voto do relator, acolhido de maneira unânime pelo Tribunal.

Ocorre que, na sequência, a Lei Federal nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, revogou tanto o art. 1º quanto o art. 32 do DL 204/67, os quais acabavam por reservar à União a exclusividade de instituição de loterias. Entretanto, a norma de 2023 também inseriu na Lei Federal nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, o seguinte dispositivo:

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) [...]

Como consequência, verifica-se que a União, no exercício de sua competência legislativa constitucional para tratar de sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, inciso XX), também adentrou na competência material dos entes federados, pois autorizou apenas os Estados e o Distrito Federal a explorar os serviços lotéricos, desde que nas modalidades previstas na legislação federal.

Em que pese o art. 35-A da Lei Federal nº 13.756, de 2018, colidir com o conteúdo do acórdão da ADPF 493/DF, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, ainda assim este permanece válido no ordenamento jurídico até que seja, eventualmente, declarada sua inconstitucionalidade.

Os municípios que têm instituído a respectiva exploração, encontra empecilho direto no art. 35-A, caput, da Lei Federal nº 13.756, de 2018, que permite a exploração das modalidades lotéricas previstas na legislação federal apenas aos Estados e ao Distrito Federal.

E, neste sentido, o partido Solidariedade ajuizou arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF 1212/SP), com pedido de medida cautelar, contra leis municipais que autorizam a criação de loterias, sistemas de sorteios ou de apostas próprios, indicando especificamente as Leis n. 4.311/2022 de São Vicente/SP, n. 7.912/2021 de Guarulhos/SP, n. 18.172/2024 de São Paulo/SP, n. 11.549/2023 de Belo Horizonte/MG, n. 5.275/2023 de Foz do Iguaçu/PR, n. 7.174/2023 de Pelotas/RS, n. 3.525/2023 de Caldas Novas/GO, e n. 4.175/2021 de Estância Hidromineral de Poá/SP; as Leis Complementares n. 478/2024 de Campinas/SP, n. 535/2023 de Anápolis/GO, n. 01/2024 de Bodó/RN, e n. 414/2024, de Miguel Pereira/RJ; e o Decreto n. 21.849/2023 de Porto Alegre/RS.

Segundo narrado pelo relator Ministro Nunes Marques, diversos municípios têm instituído suas próprias loterias, interpretando equivocadamente o entendimento firmado pelo Supremo nas ADPFs 492 e 493 e na ADI 4.986, que tratavam da competência dos Estados para explorar loterias. Sublinha que a competência dos municípios é restrita a assuntos de interesse local (CF, art. 30, I e II) e que a exploração de loterias não se enquadra nesse escopo.

Aponta irregularidades na exploração dessas loterias municipais, como a cessão da atividade para empresas não autorizadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) do Ministério da Fazenda, a exploração de modalidades de apostas não regulamentadas e a desproporção entre o valor da outorga para exploração da atividade e os valores estipulados pelo Ministério da Fazenda.

Diz que a possibilidade de atuação online das loterias municipais extrapola os limites territoriais do município, invadindo a competência da União (Lei 13.756/2018, art. 35-A). Critica também a forma como os municípios dispõe sobre a arrecadação e distribuição dos valores provenientes das apostas, por inovar e extrapolar as

balizas estabelecidas pela Constituição e pela legislação federal, ferindo o princípio federativo e a divisão de competências.

Enfatiza que a criação de loterias municipais desequilibra a exploração dessa atividade entre os entes federativos, prejudicando a União e os Estados, e que a ausência de repasses dos valores arrecadados pelas loterias municipais para os demais entes, como previsto na Lei n. 13.756/2018, configura vantagem competitiva desleal.

O julgamento da ADPF 1212/SP no Supremo Tribunal Federal encontra-se em andamento, com vistas à manifestação da Procuradoria-Geral da União.

III – CONCLUSÃO

Nesse contexto, a análise da viabilidade jurídica para a instituição de loterias municipais deve considerar não apenas o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n° 493/DF (2020), mas também as alterações introduzidas pela Lei Federal n° 14.790/2023, que, ao inserir o art. 35-A na Lei n° 13.756/2018, conferiu de forma expressa aos Estados e ao Distrito Federal a autorização para explorar as modalidades lotéricas previstas na legislação federal, omitindo qualquer menção aos Municípios. Tal omissão, de natureza normativa e sistemática, implica vedação implícita à atuação municipal nesse domínio, cuja competência constitucional se restringe a assuntos de interesse estritamente local (CF, art. 30, I e II).

Nessa perspectiva, os diplomas municipais que instituem loterias próprias revelam manifesta incompatibilidade vertical com a legislação federal, configurando afronta ao art. 35-A da Lei n° 13.756/2018. Essa desconformidade expõe os entes locais à possibilidade de declaração de inconstitucionalidade das normas editadas, bem como à nulidade dos contratos, concessões ou autorizações decorrentes de sua execução.

A tramitação da ADPF n° 1212/SP, atualmente sob relatoria do Ministro Nunes Marques, reforça a gravidade do cenário, ao reunir diversos diplomas municipais impugnados por extrapolar os limites da competência local, inclusive mediante a exploração de modalidades não regulamentadas e a atuação em ambiente virtual — o que



caracteriza invasão da competência legislativa e material da União.

Diante desse contexto, até que sobrevenha manifestação definitiva do Supremo Tribunal Federal, a criação e exploração de loterias municipais configura medida juridicamente temerária, sujeita a severos riscos de invalidação normativa e contratual, bem como à responsabilização administrativa, financeira e judicial dos gestores envolvidos.

Em conclusão, a instituição de loterias municipais, no atual arranjo normativo, carece de respaldo constitucional, legal e jurisprudencial consistente, representando elevado passivo jurídico potencial aos entes locais.

Ficamos à disposição para maiores esclarecimentos.

São José do Rio Preto, 8 de outubro de 2025.

METAPÚBLICA
CONSULTORIA E ASSESSORIA EM GESTÃO PÚBLICA LTDA

