

Objeto da consulta: CONSTITUCIONALIDADE DAS LOTERIAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO, tendo em vista parecer contrário da Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Manaus.

Tópicos abordados:

- **Construção legislativa e jurisprudencial;**
- **Constitucionalidade; e**
- **Conclusão.**

I. Breve Relato Cronológico:

Primeiramente, devemos regressar à **Lei das Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688/41)** que vigora até hoje e será futuramente referida apenas como LCP. A referida lei, em seus artigos 51 e 52, tipificou a conduta de exploração de loteria não autorizada ou estrangeira em território nacional.

De relevo destacar que já naquele momento o texto legal separou os jogos de azar da loteria, deixando claro que, apesar de constarem no mesmo capítulo, se trata de práticas diferentes e não devem ser confundidas.

Temos, portanto, que no início da década de 40 a exploração de loterias em todo território nacional se tornou prática ilícita e sujeita às penas da lei.

Em um **segundo** momento, o **Decreto-Lei 6.259/44** (apenas três anos depois) previu a possibilidade de exploração de lotéricas estaduais e federais no território nacional.

Essa permissão mais abrangente durou pouco, porquanto em um **terceiro** marco, agora em **1967** (via **Decreto-Lei n° 204/67**) houve uma relativização da legislação até então aplicável, caracterizando a loteria como um serviço público passível de ser explorado em caráter excepcional.

Esse decreto, apesar de entender o potencial das loterias de angariar verbas para o erário sem reprova dos contribuintes, prezou pela exclusividade de sua exploração pela União, prevendo o monopólio da atividade, de forma expressa, em seus artigos primeiro e trigésimo segundo.

Agora um **quarto** ponto necessário, as três normas aqui listadas - que até hoje regem o seguimento - são prévias às **Constituição Federal** e, portanto, sujeitas à apreciação do Supremo Tribunal Federal quanto a sua recepção e aplicabilidade.

Os novos questionamentos tiveram julgamento conjunto e que gerou decisão transitada em julgado 2021, reconhecendo a não recepção dos artigos que previam exclusividade da atividade pela União.

De forma resumida, podemos construir a seguinte linha temporal:

1941 – LCP tipificou a conduta de explorar loterias;
1944 – Decreto-Lei 6.259 permitiu exploração para estados e União;
1967 – Decreto-Lei 204 caracterizou como serviço público exclusivo da União;
1988 – Constituição Federal;
2019 – ADPF 337, aplicação literal da lei;
2021 – ADPF 492, ADPF 493 e ADI 4.986, controle de constitucionalidade e consequente não recepção da exclusividade.

Superada a delimitação dos elementos normativos e entendimentos atualizados dos tribunais, passamos agora ao próximo tópico.

II. Da Constitucionalidade

Conforme exposto em parecer da Procuradoria Legislativa, a Constituição Federal de 1988 prevê a competência privativa da União para legislar sobre matéria de sorteio e consórcios.

Esse foi também o entendimento inicial do STF que, por meio da **ADPF 337 – transitada em julgado em 2019**, entendeu que a exploração de loterias por ente federativo diverso configuraria usurpação de competência, tendo em vista que a criação de serviços lotéricos é ilícita e autorização legal da União já possuía caráter excepcional.

O assunto foi novamente levado ao apreço do órgão máximo do judiciário por meio da **ADPF 492, ADPF 493 e ADI 4.986**.

O mérito dos novos questionamentos era precisamente a recepção de normas pré-constituição que previam a referida exclusividade, sendo reconhecido o ferimento da autonomia e isonomia entre entes federativos, e monopólio estatal.

De forma sucinta e apenas para exemplificar o ponto acima, elucidativo o seguinte excerto do voto do Ministro Edson Fachin:

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 492

Em segundo lugar, argumenta-se que a Constituição da República previu um princípio de vedação aos monopólios não expressamente enumerados em seu texto. Conclui-se, portanto, que a natureza infraconstitucional do Decreto-Lei 204/1967 seria insuficiente para justificar prática monopolística.

Aqui um aparte importante, as normativas que regulamentam a atividade lotérica são até hoje de âmbito federal. Não obstante, o Supremo Tribunal Federal, exercendo sua função precípua de guardião da constituição declarou não recepcionados os artigos referentes a exploração exclusiva.

É necessário, portanto, fazer distinção entre a capacidade de explorar e de legislar sobre as Loterias.

Fato é que a atividade já foi delimitada por legislação federal, devendo apenas ser feita a adaptação para atender as especificidades do município em questão, tendo em vista que a exploração exclusiva foi declarada inconstitucional.

Contrário senso, tentar aplicar o artigo 22 da CF sem o devido acompanhamento das demais legislações federais e manifestações do STF, implicaria em esperar que a União por iniciativa própria autorizasse atividade em ente diverso. Ou seja, a expectativa de aplicação isolada do referido artigo implica na violação do próprio preceito constitucional da autonomia dos entes federativos.

O que se está dizendo é que a exploração de modalidades lotéricas por municípios deve ocorrer nos parâmetros da legislação federal, apenas cabendo à municipalidade legislar sobre a autorização da atividade.

III. Conclusão

Como brevemente mencionado em tópico anterior, as loterias foram elevadas à categoria de serviço público a ser gerido por entes federativos. Por evidente, se tratando de serviço público, cabe à administração pública – na pessoa de qualquer de seus entes federativos – licitar a exploração de atividade à pessoa jurídica de direito privado que melhor atender ao seu interesse.

A implantação desse serviço tem por objetivo principal a arrecadação de valores por uma via não tributária, ou seja, sem onerosidade extra para práticas/serviços que o contribuinte utiliza diariamente.

Em linhas breves e gerais, observa-se que o quadro presente é uma parametrização atual de normas já vigentes.

São José dos Campos/SP, aos 01/10/2025.

Itamar Luigi Nogueira Bertone

OAB/SP 106.739 – OAB/DF 75.207 – OAB/MG 234.503

João Pedro Tavares Bertone

OAB/SP 524.142