

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL RELATOR DA ADPF nº 1212**

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS LOTERIAS MUNICIPAIS E ESTADUAIS (ANALOME), inscrita no CNPJ sob o nº 58.768.952/0001-30, com sede em SHIS QL 24, Conjunto 5, Casa 20, Brasília/DF, CEP 71.670-505, contato@analome.com.br, entidade de classe que representa as loterias municipais e estaduais a nível nacional, vem, por meio de suas advogadas infra-assinadas, conforme procuração em anexo, postular sua admissão nos autos na condição de

AMICUS CURIAE

com fundamento no art. 138, caput, do Código de Processo Civil (CPC).

I. DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA E DA REPRESENTATIVIDADE DA ANALOME

1. A presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) pretende ver reconhecida a ofensa aos dispositivos dos arts. 1º, IV, 3º, III e IV, 19, III, 22, XX e 170, todos da Constituição Federal, com a declaração de inconstitucionalidade de todas as leis e decretos autônomos municipais que criem sistema lotérico, sorteios ou sistemas de aposta próprios.

2. A ação identificou algumas legislações municipais que abordam a matéria, quais sejam (a) Lei nº 4.311/2022 de São Vicente/SP, (b) Lei nº 7.912/2021 de Guarulhos/SP, (c) Lei Complementar nº 478/2024 de Campinas/SP, (d) Lei nº 18.172/2024 de São Paulo/SP, (e) Lei nº 11.549/23 de Belo Horizonte/MG, (f) Lei Complementar nº 535/2023 Anápolis/GO, (g) Lei nº 5.275/2023 de Foz do Iguaçu/PR, (h) Lei nº 7.174/2023 de Pelotas/RS, (i) Lei Complementar nº 01/2024 de Bodó/RN, (j) Decreto nº 21.849 de 18 de janeiro de 2023 de Porto Alegre/RS, (k) Lei nº 3.525/2023 de Caldas Novas/GO, (l) Lei nº 4.175/2021 de Estância Hidromineral de Poá/SP e (m) Lei Complementar nº 414/2024, de Miguel Pereira/RJ.

3. A inicial aduz que a Constituição estabelece a competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios e que, no julgamento das ADPFs 492 e 493 e da ADI 4986, restou determinado que os Estados-membros possuiriam igual competência material para exploração de serviços de natureza lotérica e semelhantes, com fundamento na ressalva contida no art. 25, §1º, da CF. No entanto, o partido peticionante entendeu que não caberia estender aos Municípios a aplicação desta lógica, reivindicando, portanto, o reconhecimento, por esta Suprema Corte, da existência de violação a preceitos fundamentais na edição de atos legislativos municipais que viabilizam a criação de loterias e sistemas de apostas locais.

4. Tal compreensão da matéria, porém, não é pacífica. É possível, a partir da análise do julgamento das ações de controle concentrado acima indicadas, aferir que há posicionamento diverso daquele pretendido pela entidade ajuizadora da ação, o que atrai a necessidade de esclarecimentos setoriais.
5. Assim sendo, levando em consideração a quantidade de leis e decretos municipais já existentes - editados a partir da legislação vigente e das decisões desta Suprema Corte -, bem como os diversos contratos estabelecidos entre Municípios de todo Brasil e empresas que exploram a atividade de loterias, sorteios e apostas a nível local, está-se diante de discussão de ampla repercussão social e econômica. Desta feita, é inegável a necessidade de participação e de contribuição dos setores afetados na construção de um entendimento sólido quanto ao assunto.
6. **Uma vez que a presente ação almeja coibir a instituição, pelas municipalidades, das atividades de natureza lotérica, não há dúvidas de que o deslinde da controvérsia afetará, sobretudo, tanto os interesses de empresas que exploram esse ramo a nível municipal, quanto os próprios Municípios.**
7. Afinal, é certo que a decisão que pode vir a ser proferida, no sentido de ser impossibilitada a edição de normativa municipal para criação de casas lotéricas e de sistemas locais de sorteio e apostas, atinge diretamente a atividade econômica das loterias municipais e a captação de receita pelos Municípios.
8. Tendo isso em vista, a representatividade da ANALOME neste processo, enquanto associação que representa as lotéricas municipais e que promove a defesa da autonomia administrativa e financeira dos Municípios, pode ser facilmente visualizada, na medida em que seu papel consiste na busca pelo alcance aos objetivos comuns chancelados pelo segmento representado. Preconiza-se a união dos municípios em torno de uma defesa estratégica e coordenada de seus objetivos, visando o alcance da isonomia e da preservação da livre concorrência.
9. O parágrafo único do art. 2º do Estatuto Social da ANALOME estabelece como escopo de atividade da associação a defesa dos interesses de seus associados, **incluindo o ingresso em juízo para que se faça valer alguma pretensão jurídica almejada pelo grupo**. Tal dispositivo está em perfeita consonância com o art. 138 do CPC, que prevê a possibilidade de manifestação, de entidade especializada, em debates jurídicos que contam com matérias de repercussão social ou de alta especificidade.
10. A esta intervenção processual dá-se o nome de *amicus curiae*, que, para ser admitida, depende do atendimento ao pressuposto relativo à natureza e à relevância dos temas abordados, conforme pontuado no parágrafo acima, e da adequada representatividade de quem pretende contribuir em juízo. Neste sentido, ensina o professor Fred Didier Júnior¹:

¹ DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 523.

A adequação da representação será avaliada a partir da relação entre o *amicus curiae* e a relação jurídica litigiosa. Uma associação científica possui representatividade adequada para a discussão de temas relacionados à atividade científica que patrocina; um antropólogo renomado pode colaborar, por exemplo, com questões relacionadas aos povos indígenas; uma entidade de classe pode ajudar na solução de questão que diga respeito à atividade profissional que ela representa, etc.

11. Ainda no que concerne à representatividade, importa destacar que a intervenção do *amicus curiae* deve visar ampliar o debate, a partir de uma contribuição que traga pluralidade de ideias e argumentos à discussão, devendo ser compartilhados conhecimentos específicos acerca do tema abordado. Logo, é inconteste que a ANALOME preenche o requisito, visto que assume os valores e propósitos de grupos afetados com a controvérsia posta. É fato que a sua colaboração trará uma visão única da matéria a partir da perspectiva dos Municípios e das empresas afetadas.

12. Assim, tendo em vista a pertinência temática, a relevância do tema e a adequada representatividade da Requerente, é pretensão da ANALOME a participação nos presentes autos na qualidade de *amicus curiae*, em função da democratização do debate e da ampliação das vozes daqueles diretamente envolvidos com o imbróglio existente.

II. SÍNTESE DA CONTRIBUIÇÃO PRETENDIDA PELA REQUERENTE

13. A partir de todo o exposto, tem-se que a associação Requerente não pretende fomentar a linha argumentativa traçada pelo partido ajuizador da ação, mas, ao contrário, apresentar importantes contrapontos que podem elucidar melhor a controvérsia e viabilizar a compreensão da regularidade dos atos municipais que instituem loterias e sistemas de aposta próprios.

14. Almeja-se destacar os importantes pontos suscitados pelos ministros quando do julgamento conjunto das ADPFs 492 e 493 e da ADI 4986, especificamente no que concerne à exploração da atividade lotérica pelos Municípios, que também são mencionados nos votos proferidos, ao contrário do aduzido na inicial da presente ADPF.

15. O Min. Gilmar Mendes, relator das ações citadas, apontou que a doutrina enquadra as loterias como típicas atividades de serviço público, uma vez que o legislador, nos Decretos-Lei nº 6259/44 e 204/67, atribuiu regime jurídico de Direito Público a tais atividades, conforme a vertente formalista que trabalha o conceito. Partindo-se dessa premissa, o Ministro entende que deve haver uma diferenciação entre competência legislativa sobre um determinado assunto e competência material de exploração de um serviço relativo a este.

16. Ainda que a Constituição, em seu art. 22, XX, atribua competência privativa da União para legislar sobre a matéria de consórcios e sorteios, tal fato não pode ser interpretado para gerar uma competência material exclusiva da União sobre o tema, visto que esta previsão não consta no rol taxativo do art. 21 da CF. Nesse sentido, não é possível chegar à conclusão de que um ente da federação não pode editar normas jurídicas que refletem na prestação de serviços de competência de outra esfera federativa.

17. A partir desta compreensão, o Min. Relator destacou que:

“(…) me parece acertado inferir que as legislações estaduais **(ou municipais)** que instituem loterias em seus territórios tão somente veiculam competência material que lhes foi franqueada pela Constituição. Tais normas estaduais, sejam leis ou decretos, apenas ofenderiam a Constituição Federal caso instituíssem disciplina ou modalidade de loteria não prevista pela própria União para si mesma, haja vista que, nesta hipótese, a legislação estadual afastar-se-ia de seu caráter materializador do serviço público de que o Estado (ou município, ou Distrito Federal) é titular, isto sim incompatível com o art. 22, XX, da CF/88. **É lícito concluir, portanto, que a competência da União para legislar exclusivamente sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive loterias, não obsta a competência material para a exploração dessas atividades pelos entes estaduais ou municipais.**”

18. Nesta mesma linha, o voto do Min. Alexandre de Moraes é enfático ao destacar a inclusão dos Municípios na compreensão acerca do tema:

“(…) **por não existir expressa vedação aos estados e municípios**, a União não poderia - nos termos do art. 19, III, da Constituição, que consagra uma das importantes vedações federativas -, ao exercer sua competência legislativa privativa, **criar distinções ou preferências entre União e estados, entre União, estados e municípios ou entre estados diversos.**

(…)

(…) quem tem o poder, o verdadeiro poder de regulamentar, de estabelecer todo o sistema de loterias é a União, competência privativa. Ao estabelecer isso, quem pode explorar não é só a União. **Os estados e municípios podem, desde que observem estritamente a normatização federal.**”

19. Logo, vê-se que não há maiores questionamentos, no bojo destas ações, sobre a possibilidade de exploração da atividade lotérica pelos Municípios. Afinal, em diversas passagens, fica evidente que o tratamento empregado aos Estados-membros, no sentido de ser possível a edição de atos normativos para instituição de loterias, foi também destinado às municipalidades.

20. Ademais, além deste ponto, o voto do Min. Gilmar Mendes também destaca importante argumento que, igualmente, deverá ser tratado pela associação Requerente: a exploração dos serviços lotéricos pelos entes subnacionais consiste em importante fonte de recursos para superação de contingências financeiras contemporâneas.

21. Isto é a criação de loterias municipais promove a isonomia entre os entes federados, viabilizando uma participação mais ativa e eficaz dos Municípios na captação deste tipo de receita e, conseqüentemente, propiciando a realização de investimentos em áreas essenciais à população local, a exemplo da saúde, educação e segurança.

22. Não somente isso, a Requerente defende que a instituição de loterias municipais fomenta a livre concorrência no setor, trazendo benefícios aos consumidores, os quais passam a ter mais opções de escolhas sobre onde e como aplicar seus proveitos econômicos.

23. Em face do exposto e sem prejuízo de ulterior contribuição para o mais profícuo exame da controvérsia, requer a Associação Nacional das Loterias Municipais e Estaduais sua admissão nesta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1212 na qualidade de *amicus curiae*.

Brasília, 28 de março de 2025

CAROLINA BRITO CARDOSO
OAB/RJ nº 223350

SOFIA MONTEIRO SIGNORELLI
OAB/DF nº 78.024

Impresso por: 140.578.287-02 - CAROLINA BRITO CARDOSO
Em: 31/03/2025 - 14:32:34