

**EMB.DECL. NOS EMB.DECL. NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO CÍVEL  
ORIGINÁRIA 3.696 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR** : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**  
**EMBTE.(S)** : **LOTERIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**ADV.(A/S)** : **NATALIA FERNANDES SANTIAGO**  
**EMBDO.(A/S)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO**

**DECISÃO**

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO.  
AUSÊNCIA DOS VÍCIOS REFERIDOS NO  
ART. 1.022 DO CPC. NÃO PROVIMENTO.  
DECISÃO LIMINAR. NÃO  
OBSERVÂNCIA DO PRAZO PARA  
CUMPRIMENTO. MULTA.

**Relatório**

1. A LOTERJ interpõe novos embargos de declaração, alegando omissão na decisão que julgou a anterior súplica integradora. Requer, "*com urgência e inaudita altera parte, conf. art. 995, parágrafo único, e art. 1.026, § 1º, do CPC, a suspensão imediata da eficácia da r. decisão, e o provimento destes segundos Embargos, eis que manifestas a pertinência e a hipótese de cabimento*" (e-doc. 128).

2. Sustenta, a embargante, não ter sido enfrentada, por esta Corte, a alegação - e os efeitos disso decorrentes - no sentido de que o art. 35-A da Lei nº 13.756, de 2018, não foi inserido pela Medida Provisória nº 1.182, de 2023, mas sim pela Lei nº 14.790, de 2023, a qual, por sua vez, não é fruto de conversão da referida Medida Provisória. Apresenta os seguintes fundamentos em defesa de sua pretensão integradora:

## ACO 3696 MC-ED-ED / RJ

"Dessa feita, penhoradamente e uma vez mais se roga que seja enfrentada e analisada a questão de que o art. 35-A da Lei nº 13.756/2018 NÃO foi criado ou inserido pela MP nº 1.182/2023, mas sim pela Lei nº 14.790/2023 (que, por sua vez, não é sequer fruto de conversão da referida MP nº 1.182/2023) e, portanto, é cronológica e logicamente impossível afirmar que “o Edital de Credenciamento retificado vulnerou o art. 35-A da Lei nº 13.756, de 2018, com a redação dada pela Lei nº 14.790, de 2023”, eis que referida retificação foi incontrovertidamente editada cerca de 6 (seis) meses antes de existir no mundo jurídico quaisquer normas afetas à exploração de apostas de quota fixa por Estados (art. 35-A) – que efetivamente foram inseridas, de forma inovadora no texto legal, apenas em dezembro de 2023.

E, insiste-se, sequer a Lei nº 14.790/2023 deriva ou é resultado de conversão da MP nº 1.182/2023, que além de nada ter previsto acerca de exploração estadual de apostas de quota fixa, trata-se de diploma que decaiu sem conversão.

Via de consequência, conquanto um ato não possa violar uma norma legal inexistente ao tempo da sua edição, respeitosamente pede-se a integração e o esclarecimento em relação a esse argumento, pois se trata de questão essencial à lide e à própria conclusão jurídica adotada e mantida pela r. decisão liminar exarada".

3. Na sequência, a Loterj apresenta manifestação informando "*as dificuldades encontradas para o integral cumprimento da r. decisão que determinou a obrigatoriedade do uso de mecanismos eletrônicos de geolocalização pelas empresas credenciadas pela LOTERJ na exploração das apostas de quota fixa*" (e-doc. 139).

4. Menciona que os operadores por ela credenciados apontaram os seguintes óbices para o cumprimento imediato da decisão liminar

concedido: (i) exiguidade do prazo de 5 (cinco) dias para cumprimento da decisão, (ii) ausência de infraestrutura tecnológica compatível, (iii) limitações operacionais, (iv) custo para implementação das medidas necessárias para cumprimento da decisão, (v) questões regulatórias e de privacidade. Refere, ainda, que a própria Anatel "já reconheceu a dificuldade de imposição de "geofence" – ou seja, travas de georreferenciamento".

5. Requereu "[a] abertura de diligência e complementação da r. decisão pelas razões factuais e supervenientes estabelecidas em concreto, a título de orientação complementar para cumprimento da decisão liminar, no sentido de promover-se (a) especificação técnica mínima, (b) perícia técnica, (c) escalonamento de prazos e (d) colaboração institucional, tudo de forma a dar exequibilidade à r. decisão", bem como, [à] "vista das questões de alta complexidade relatadas, a adequação do prazo de cumprimento da r. decisão para o desenvolvimento e integração das soluções tecnológicas necessárias".

6. Determinei a intimação da União para, em 48 (quarta e oito) horas, se manifestar sobre a petição apresentada pela Loterj (e-doc. 147).

7. Sobreveio nova manifestação da Loterj, agora apresentando um cronograma para cumprimento da decisão, bem como juntando documentos (e-docs. 150-152). Apontou a cronologia dos atos praticados para viabilizar o cumprimento da decisão e requereu a homologação desse cronograma, com o consequente deferimento de prazo não inferior a 120 (cento e vinte) dias para cumprimento integral da liminar.

8. A União se manifestou nos autos e juntou documentos (e-docs. 155-158). Requereu a fixação de multa pelo descumprimento da decisão liminar, bem como o não conhecimento ou desprovimento dos pedidos formulados pela Loterj. Referiu, inicialmente, que na manifestação a Loterj formula pedido de consulta ou orientação ao Supremo Tribunal Federal, pleito esse que deve ser indeferido, pois não cabe a este Tribunal exercer o papel de órgão consultivo da demandada.

9. Prossegue alegando ilegitimidade da Loterj para formular, em

juízo, pedido em favor das *bets* credenciadas pelo Estado do Rio de Janeiro, não detendo, referida agência fluminense, competência para atuar na defesa dos interesses dos agentes econômicos regulados. Ainda segundo a União, há uma manifesta tentativa da Loterj de protelar o cumprimento da decisão judicial, decorrente da omissão na aplicação e na fiscalização da regulamentação setorial.

10. Conforme o ente federal, outros Estados, como é o caso do Paraná, atuando através da Lottopar, implementou o mecanismo de georreferenciamento, sendo possível, por isso, o cumprimento dos comandos trazidos na decisão liminar. Assim, sustenta que os parâmetros regulatórios setoriais, especialmente em uma atividade sensível como é o das apostas online, não podem ser rebaixados sob o pretexto de que algumas empresas teriam dificuldades no cumprimento das regras, sobretudo em um contexto em que diversas outras concorrentes já as cumprem.

11. A Loterj impugnou a manifestação da União. Referiu não buscar o mero cumprimento formal da decisão, mas sim, a aplicação concreta dos mecanismos de geolocalização nas apostas de quota fixa. Sustentou, ainda, a impossibilidade de replicação dos modelos adotados por outros Estados. Destacou a importância - e a necessidade - de aprovação do cronograma de trabalho por ela apresentado. Segundo a Loterj, *“[t]endo sido cumprida a medida liminar pela LOTERJ, não há que se falar em conduta protelatória ou na aplicação de astreintes. Enquanto vigente a r. decisão liminar, o objetivo é garantir seu efetivo cumprimento pelas operadoras credenciadas, o que, como demonstrado, encontra-se em fase de implementação, conforme o cronograma já submetido à apreciação deste I. Ministro Relator”*.

12. Vieram-me os autos conclusos para exame.

### Análise

13. Princípio esta decisão com o exame dos segundos embargos de declaração apresentados pela Loterj. E nesse sentido destaco que o art. 35-

## ACO 3696 MC-ED-ED / RJ

A da Lei nº 13.756, de 2018, efetivamente, não foi inserido pela Medida Provisória nº 1.182, de 2023, mas sim, pela Lei nº 14.790, de 2023. E referida lei ordinária não é consequência da conversão em lei dessa medida provisória. **Essa situação, todavia, em nada modifica a conclusão quanto ao caso.**

14. Com efeito, tal como assinalei na decisão concessiva de liminar, 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.

15. Assim, a previsão trazida **pela retificação** do Edital de Credenciamento nº 01/2023, no sentido de ser suficiente a *“declaração e anuência do apostador, que a efetivação das apostas online sempre será considerada realizada no território do Estado do Rio de Janeiro”*, além de contrariar o art. 35-A da Lei nº 13.756, de 2018, implica a criação de uma espécie de **“ficção sobre os limites territoriais alargados do Estado do Rio de Janeiro”**. E, ao assim fazê-lo, o Estado do Rio de Janeiro *(i)* invade a competência de outros Estados (e Distrito Federal) e, principalmente, *(ii)* **vulnera a competência da União**, como assinalado na decisão concessiva de liminar.

16. Por outro lado, é importante anotar que o § 8º do art. 35-A da Lei nº 13.756, de 2018, com a redação dada pela Lei nº 14.790, de 2023, expressamente prevê que *“[s]ão 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”*.

17. Acontece que, na espécie, não foi o Edital de Credenciamento, publicado antes da Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023, quem dispensou a adoção de sistema de geolocalização de apostas *online*. **A dispensa ocorreu com a retificação desse Edital de Credenciamento. E essa retificação do Edital de Credenciamento, por evidente, se trata de novo ato administrativo que gera novos efeitos, não previstos anteriormente e que, portanto, deveria ter sido introduzido ao mundo jurídico em conformidade com a legislação vigente quando da sua prática. E referida retificação do Edital de Credenciamento, como demonstrado nos autos, é posterior a edição dessa Medida Provisória.**

18. Assim, tal como consignei nos autos, ao dispensar a adoção de sistema de geolocalização de apostas *online*, o Edital de Credenciamento **retificado** vulnerou o art. 35-A da Lei nº 13.756, de 2018, com a redação dada pela Lei nº 14.790, de 2023. Isso porque permitiu a exploração de jogos eletrônicos fora dos limites territoriais do Estado do Rio de Janeiro, em flagrante invasão das competências materiais já reconhecidas por esta Corte em favor da União para a exploração deste serviço público.

19. É essa **retificação**, e não a versão original do Edital de Credenciamento, que vulnera as normas apontadas na decisão embargada. Assim, ao contrário do que defende a parte embargante, é **essa retificação que deve ser considerada para fins de aferição da incidência da Lei nº 13.756, de 2018, nos termos que anotei da decisão embargada.**

20. Essas questões, reforça-se, já haviam sido enfrentadas na decisão concessiva de liminar, bem como na decisão que julgou os primeiros embargos de declaração. Inexiste, portanto, omissão nesses julgados.

21. Avanço, agora, no exame dos pedidos formulados pela Loterj em suas petições apresentadas posteriormente à interposição dos embargos de declaração ora analisados. Através da manifestação acostada no e-doc. 139, e pelos fundamentos acima referidos, a autarquia fluminense requer

a “abertura de diligência e complementação da r. decisão pelas razões factuais e supervenientes estabelecidas em concreto, a título de orientação complementar para cumprimento da decisão liminar, no sentido de promover-se (a) especificação técnica mínima, (b) perícia técnica, (c) escalonamento de prazos e (d) colaboração institucional, tudo de forma a dar exequibilidade à r. decisão”. Pugna, ainda, pela “adequação do prazo de cumprimento da r. decisão para o desenvolvimento e integração das soluções tecnológicas necessárias”. E essa manifestação foi complementada pela petição juntada no e-doc. 150, através da qual a Loterj apresenta cronograma de trabalho para, segundo seus dizeres, garantir o integral cumprimento da decisão, requerendo sua homologação.

22. Rememoro, nesse sentido, que através da decisão liminar deferida suspendeu-se a eficácia dos dispositivos da “Retificação do Edital de Credenciamento”, publicada em 26/07/2023, que flexibilizaram a aplicação e a fiscalização dos limites territoriais previstos no caput do art. 35-A da Lei nº 14.790, de 2023, em especial os dispositivos que alteraram os itens [a] 7.1.6.2, letra “e”; [b] 8.9; [c] 9.2.1.5, letra “a”, subitem vi; e, [d] 9.2.1.5, letra “c”, subitem iv. Além disso, na oportunidade determinou-se que a Loterj e o Estado do Rio de Janeiro cessem, no prazo de 05 dias contados da intimação desta decisão, a exploração da atividade de loterias e jogos eletrônicos fora dos limites territoriais do Estado do Rio de Janeiro, inclusive com o retorno da obrigatoriedade do uso de mecanismos eletrônicos de geolocalização.

23. A decisão concessiva de liminar, pois, é clara no sentido de determinar que a Loterj, através das entidades por ela autorizadas, (a) cessem a exploração da atividade de loterias e jogos eletrônicos fora dos limites territoriais do Estado do Rio de Janeiro, bem como (b) retornem a obrigatoriedade do uso de mecanismos eletrônicos de geolocalização. A forma e os mecanismos a serem adotadas para o cumprimento desta decisão, todavia, é questão técnica inerente ao mercado regulado tratado nesta ação, não competindo a esta Corte orientar a parte ré sobre como deve ser realizado esse cumprimento. E essa posição se justifica porque, como já decidido por esta Corte e anotado pela União em sua

## ACO 3696 MC-ED-ED / RJ

manifestação, o Poder Judiciário (e este Supremo Tribunal Federal) não se constitui órgão consultivo (ACO nº 2.193 - Ag.Reg., rel. Ministro Dias Toffoli, p. 01.07.2015).

24. E no ponto, para ser assegurado o critério da territorialidade das apostas é irrelevante o local de sede da empresa que explora os serviços autorizados pela Loterj. Não é relevante para o cumprimento da decisão judicial se se trata de empresa nacional ou estrangeira; se está sediada no Rio de Janeiro, em outro Estado ou se está fora do país (e parece haver empresas estrangeiras explorando essas atividades, pelo teor das comunicações em língua inglesa juntadas pela própria Loterj nos autos - e-doc. 141).

25. Por outro lado, na linha do informado pela União em sua manifestação —e ao contrário do afirmado pela Loterj—, parece sim haver viabilidade técnica para cumprimento da decisão judicial (e mais do que isso, para cumprimento da legislação de regência do tema). Essa afirmação é corroborada, por exemplo, com a informação pública disponível no site da Lottopar - Loterias do Estado do Paraná, admitida como *amicus curiae* no feito, a qual disponibiliza as seguintes informações aos usuários (informação disponível em: <https://www.lottopar.pr.gov.br/Noticia/Geolocalizacao-garante-territorialidade-das-apostas-esportivas-no-Parana>):

"Uma das exigências para os sites de apostas receberem autorização para operar no Paraná é que devem adotar medidas para restringir apostadores que não estejam apostando no Estado. Para isso, devem utilizar ferramentas de geolocalização e ou cercas georreferenciadas (GPS) para localização do apostador.

Essa medida é válida para os sites regulamentados pela Lottopar e garante assim o respeito legal à territorialidade, ou seja, apenas apostadores que estejam no Paraná podem fazer cadastro e realizar apostas. A medida visa coibir que um site ofereça apostas esportivas em todo o território nacional.

## ACO 3696 MC-ED-ED / RJ

Além disso, temos o advento da Lei n.º 14.790/2023, onde destacamos o seguinte artigo:

Art. 35-A. § 4º A comercialização e a publicidade de loterias 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.

**GEOLOCALIZAÇÃO** – Geolocalização se refere à identificação do local geográfico de um usuário ou dispositivo de computação via vários mecanismos de coleta de dados. Normalmente, a maior parte dos serviços de geolocalização usa endereços de roteamento de rede ou dispositivos internos de GPS para determinar esse local. A geolocalização é uma API específica do dispositivo. Isso significa que navegadores ou dispositivos precisam ser compatíveis com geolocalização para usar esse recurso em aplicativos da Web".

26. Por se tratar, a exploração de jogos, de mercado regulado, União, Estados e Distrito Federal, as respectivas entidades autorizadas por estes entes, bem como os usuários (apostadores), devem atuar de maneira a observar a legislação de regência, notadamente o critério da territorialidade, nos termos decididos nestes autos. Como consequência, a empresa que desejar prestar esse serviço regulado deverá atentar e cumprir os comandos legais e regulamentares competentes. Assim, somente poderão explorar esse serviço as empresas que, cada qual no seu tempo, adotarem as providências e meios tecnológicos que assegurem a observância dos requisitos fixados na legislação de regência, especialmente a territorialidade, como referido nos autos. A inobservância desses parâmetros, entre outras consequências, implica na suspensão da exploração desse serviço público, como decidido, ou até sua cessação em definitivo, providência essa a ser analisada por ocasião do julgamento final.

27. Feitas essas observações, o que pontuo é descaber, no caso, a

*"abertura de diligência e complementação da r. decisão pelas razões factuais e supervenientes estabelecidas em concreto, a título de orientação complementar para cumprimento da decisão liminar, no sentido de promover-se (a) especificação técnica mínima, (b) perícia técnica, (c) escalonamento de prazos e (d) colaboração institucional, tudo de forma a dar exequibilidade à r. decisão",* requerida pela Loterj. Devem os réus cumprir a decisão judicial e a legislação de regência, nos prazos fixados pelo Juízo e nos termos técnicos que julgarem adequados, sob pena, como assinalado no parágrafo anterior, de suspensão ou cessação da atividade, com a consequente incidência de multa pelo descumprimento da decisão judicial.

### **Dispositivo**

28. Ante o exposto, e com os esclarecimentos acima prestados, **rejeito os embargos de declaração.**

29. Por outro lado, **indefiro** o pedido da Loterj para *"abertura de diligência e complementação da r. decisão pelas razões factuais e supervenientes estabelecidas em concreto, a título de orientação complementar para cumprimento da decisão liminar, no sentido de promover-se (a) especificação técnica mínima, (b) perícia técnica, (c) escalonamento de prazos e (d) colaboração institucional, tudo de forma a dar exequibilidade à r. decisão"*.

30 Ainda, atribuo à LOTERJ o **derradeiro prazo de 5 (cinco) dias** para cumprimento da decisão judicial, devendo haver nesse prazo a suspensão da exploração de jogos referidos nestes autos, pelas empresas que não comprovarem a adoção das medidas que assegurem o atendimento do critério de territorialidade estabelecido na legislação e na medida liminar deferida, até que o façam.

31. O não cumprimento da decisão judicial prolatada nestes autos implicará na incidência de **multa diária** [a] ao presidente da LOTERJ, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e [b] à LOTERJ, no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais); sem prejuízo da apuração de eventual responsabilidade por descumprimento de ordem judicial.

**ACO 3696 MC-ED-ED / RJ**

**Publique-se e intimem-se.**

Brasília, 24 de janeiro de 2025.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**  
Relator