

Estado de Rondônia
Assembleia Legislativa

24 MAR 2026

Protocolo: 189/26

LIDO, AUTUE-SE E
INCLUA EM PAUTA

24 MAR 2026

1º Secretário



AO EXPEDIENTE

Em: 24/03/2026

Presidente



SECRETARIA LEGISLATIVA
RECEBIDO

16h28 min

24 MAR 2026

Elianeide Lopes
Servidor (nome legível)

Proj. de Lei Complementar n.º 187/26

RONDÔNIA

★

GOVERNO DO ESTADO

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA - CASA CIVIL

MENSAGEM N.º 47, DE 24 DE MARÇO DE 2026.

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA:

Tenho a honra de submeter à elevada apreciação e deliberação dessa ínclita Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia - Alero, nos termos do art. 65, *caput*, inciso III, da Constituição do Estado, o anexo Projeto de Lei Complementar que “Dispõe sobre a exploração do serviço público de loteria no estado de Rondônia, institui a Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia - Agero como órgão gestor, regulador e fiscalizador da atividade, e revoga as Leis n.º 121, de 21 de julho de 1986, e n.º Lei n.º 315, de 3 de julho de 1991.”.

Nobres Parlamentares, a mencionada proposta tem por finalidade regulamentar a exploração do serviço público de loteria no estado de Rondônia. Busca-se, com isso, viabilizar a operação do serviço público lotérico de forma adequada, segura e transparente, a ser explorado por quaisquer das modalidades previstas na legislação federal, em conformidade com as melhores práticas de mercado e de governança, diretamente ou sob o regime de concessão.

Insta destacar que a decisão pela implementação de serviço lotérico no âmbito do estado de Rondônia decorre do julgamento das ADPFs 492 e 493 em conjunto com a ADI 4.986, pelo Supremo Tribunal Federal - STF, ocorrido em 30 de setembro de 2020. Nesse julgamento, foi reconhecida a competência material dos entes subnacionais para promover a exploração de serviços lotéricos, possibilitando-lhes acesso a uma importante fonte de recursos destinados ao custeio da seguridade social. O entendimento firmado pelo STF consolidou que os entes federados podem explorar seus próprios serviços lotéricos, desde que observadas as modalidades instituídas pela União e os limites territoriais de suas respectivas jurisdições, a partir da conforme ementa abaixo reproduzida:

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.**

Mostra-se pertinente colacionar trecho do voto do Ministro Luiz Fux, no qual se adota a Análise Econômica do Direito como método interpretativo da norma.

(..)

Então, vejam Vossas Excelências, que, através de uma interpretação teleológico-sistêmica, chegamos à conclusão de que, **malgrado a atividade normativa seja da competência exclusiva da União, isso não obsta que a atividade administrativa seja exercida pelas unidades federadas, máxime quando se sabe que as loterias estaduais arregimentam fundos importantes para as unidades federadas.** De sorte que, sob esse ângulo da análise econômica do direito, entendo que conseguimos proferir uma decisão extremamente eficiente, sob o ângulo jurídico, e eficiência é um conceito inerente à economia nessa sua interface com o direito.

Em decorrência dessa decisão, diversos Estados passaram a estruturar e modelar suas próprias loterias, considerando as peculiaridades locais. Nesse contexto, pretende-se que Rondônia se insira na vanguarda da exploração lotérica, por meio da criação de sua loteria estadual, possibilitando o acesso a recursos destinados à redução das desigualdades sociais e à promoção do bem-estar da população. Objetiva-se, ainda, mitigar os riscos de utilização dos valores transacionados para fins de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo, bem como adotar medidas eficazes de prevenção à ludopatia.

Outrossim, ressalto que, embora ainda estejam em vigor as Leis nº 121, de 21 de julho de 1986, e nº 315, de 3 de julho de 1991, suas revogações mostram-se necessárias como ato de atualização normativa e de adequação jurídica ao novo marco constitucional interpretado pelo STF no ano de 2020. As referidas leis foram editadas sob um contexto jurídico distinto, e já não se encontram compatíveis com as práticas mercadológicas atuais, especialmente no que se refere às modalidades lotéricas passíveis de exploração e à destinação dos valores arrecadados.

Dessa forma, o Projeto de Lei Complementar ora apresentado adota as melhores práticas aplicáveis ao setor, visando garantir o retorno adequado à sociedade, tanto pelo pagamento de premiações justas e competitivas ao público apostador, quanto pelo repasse de valores ao Estado, a título de outorga variável, com destinação específica à seguridade social.

Diante do exposto, a proposta tem por objetivo instituir e regulamentar a exploração da loteria estadual no âmbito estadual, em conformidade com a legislação federal vigente e com o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, estabelecendo um marco normativo atualizado, seguro e transparente. Assim, busca-se viabilizar a adequada prestação do serviço público lotérico, assegurar a adoção de boas práticas de governança e integridade, prevenir ilícitos e riscos sociais, e possibilitar a geração de receitas destinadas à seguridade social e à promoção do bem-estar da população rondoniense.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossas Excelências e, conseqüentemente, à pronta aprovação do mencionado Projeto de Lei Complementar, antecipo sinceros agradecimentos, subscrevendo-me com especial estima e consideração.

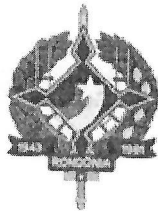
MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS
Governador



Documento assinado eletronicamente por **Marcos José Rocha dos Santos, Governador**, em 24/03/2026, às 16:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **70091202** e o código CRC **4EBF5FF2**.



RONDÔNIA
★
Governo do Estado

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
GOVERNADORIA - CASA CIVIL

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR DE 24 DE MARÇO DE 2026.

Dispõe sobre a exploração do serviço público de loteria no estado de Rondônia, institui a Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia - Agero como órgão gestor, regulador e fiscalizador da atividade, e revoga as Leis nº 121, de 21 de julho de 1986, e nº Lei nº 315, de 3 de julho de 1991.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DECRETA:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do estado de Rondônia, o serviço público de loteria estadual, cuja exploração compete ao Poder Executivo, diretamente ou sob o regime de concessão, nos termos desta Lei Complementar.

§ 1º O serviço público de loteria estadual poderá abranger quaisquer das modalidades lotéricas previstas na Legislação Federal.

§ 2º Considera-se jogo lotérico toda operação de produto lotérico, jogo ou aposta, inclusive concurso de prognósticos, destinada à obtenção de prêmios em dinheiro ou bens de outra natureza.

§ 3º A exploração do serviço poderá ocorrer por meio de canais físicos e digitais, assegurados mecanismos adequados de suporte, segurança da informação e atendimento ao apostador.

§ 4º O serviço público lotérico será integralmente custeado com recursos provenientes da própria exploração da atividade, vedada a utilização de recursos do Tesouro Estadual para sua manutenção.

Art. 2º A regulamentação das modalidades lotéricas, da forma de exploração, dos critérios técnicos e operacionais e das condições contratuais será estabelecida por ato do Poder Executivo, observadas as disposições desta Lei Complementar.

CAPÍTULO II
DO ÓRGÃO GESTOR, REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

Art. 3º Fica designada a Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia - Agero como órgão gestor, regulador, normatizador e fiscalizador do serviço público de loteria estadual.

§ 1º Compete à Agero exercer a gestão plena da atividade lotérica estadual, inclusive quanto à regulamentação, controle, monitoramento, fiscalização e aplicação de sanções.

§ 2º A atuação da Agero observará o alinhamento técnico com as normas federais e os requisitos estabelecidos pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda.

CAPÍTULO III DA CONCESSÃO E DOS REQUISITOS



Art. 4º A exploração indireta do serviço público de loteria dar-se-á mediante concessão precedida de regular procedimento licitatório, observado o disposto na legislação aplicável e nesta Lei Complementar.

§ 1º Caberá à Agero elaborar os estudos técnicos, modelagens, minutas e atos preparatórios necessários à concessão.

§ 2º No processo licitatório será observada a competência da Superintendência Estadual de Licitações - Supel, nos termos da legislação vigente.

Art. 5º Constituem requisitos mínimos para habilitação do operador:

I - comprovação de habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação econômico-financeira e qualificação técnica;

II - constituição de Sociedade de Propósito Específico - SPE antes da assinatura do contrato;

III - adoção de certificações que assegurem segurança da informação, integridade operacional, prevenção à lavagem de dinheiro e fomento ao jogo responsável;

IV - homologação de sistemas e equipamentos por entidades certificadoras reconhecidas;

V - pagamento de outorga fixa ou variável; e

VI - apresentação de regulamentos operacionais para aprovação da Agero.

Parágrafo único. O prazo de concessão será compatível com a viabilidade econômico-financeira do empreendimento, observado o interesse público.

Art. 6º A exploração das modalidades lotéricas deverá utilizar exclusivamente meios de pagamento autorizados pela Legislação Federal e que observem as normas do Banco Central do Brasil.

CAPÍTULO IV DO MONITORAMENTO E DA INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL

Art. 7º A Agero poderá instituir sistema próprio de monitoramento e fiscalização, integrado, sempre que possível, às bases nacionais mantidas pelo Ministério da Fazenda.

Parágrafo único. A integração poderá ocorrer por meio de convênios ou instrumentos congêneres.

Art. 8º Compete ainda à Agero:

I - regular, fiscalizar e controlar a exploração da atividade;

II - aplicar sanções administrativas;

III - celebrar instrumentos de cooperação técnica; e

IV - instituir instância técnica interinstitucional de natureza consultiva.



CAPÍTULO V DO REGIME SANCIONADOR

sanções: Art. 9º O descumprimento desta Lei Complementar sujeitará o operador às seguintes

I - advertência;

II - multa;

III - suspensão da concessão; e

IV - cassação da concessão.

§ 1º As penalidades observarão os princípios da proporcionalidade, ampla defesa e contraditório.

§ 2º Os critérios de dosimetria serão definidos em regulamento.

CAPÍTULO VI DOS DIREITOS DO APOSTADOR E DO JOGO RESPONSÁVEL

Art. 10. São direitos do apostador:

I - acesso claro às regras e probabilidades;

II - atendimento em língua portuguesa;

III - mecanismos de autoexclusão e autolimitação; e

IV - proteção de dados pessoais.

Art. 11. Somente poderão apostar pessoas físicas maiores de 18 (dezoito) anos, mediante identificação segura.

Art. 12. Os operadores deverão implementar políticas permanentes de jogo responsável e prevenção à ludopatia.

CAPÍTULO VII DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS

Art. 13. O produto da arrecadação será destinado prioritariamente ao pagamento de prêmios e tributos incidentes.

Art. 14. Até 10% (dez por cento) do produto líquido arrecadado poderá constituir receita do Estado.

Art. 15. O produto líquido será destinado a políticas públicas nas áreas de assistência social, saúde, segurança pública, esporte, cultura, tecnologia, administração tributária e custeio da regulação.

Parágrafo único. A distribuição dos percentuais será definida em regulamento.

Art. 16. Compete à Secretaria de Estado de Finanças - Sefin, por meio da Coordenadoria da Receita Estadual, a fiscalização e arrecadação dos tributos incidentes.

CAPÍTULO VIII DISPOSIÇÕES FINAIS



Art. 17. Ficam revogadas:

I - a Lei nº 121, de 21 de julho de 1986; e

II - a Lei nº 315, de 3 de julho de 1991.

Art. 18. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.



Documento assinado eletronicamente por **Marcos José Rocha dos Santos, Governador**, em 24/03/2026, às 16:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **69357065** e o código CRC **8B1C20C0**.



RONDÔNIA
★
Governo do Estado



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG
Gerência de Planejamento Governamental - SEPOG-GPG

Informação nº 31/2026/SEPOG-GPG

Processo nº 0005.005445/2025-01

À Diretoria de Planejamento Governamental (DPG/SEPOG)

Documento Referência: Despacho-DITEL 69386819

Senhora Diretora,

O processo retorna a esta Gerência para manifestação quanto às alterações realizadas na Minuta de Projeto de Lei Complementar 69390111. Fazemos uma informação sucinta quanto às novidades.

Antes de mais nada, reforçamos que a posição dessa Gerência sobre a matéria em comento é sugestiva, não sendo, em momento algum, determinativa ou autorizativa, como já dito na Análise Técnica 338/2025/SEPOG-GPG (0064081728)

Salientamos que as **observações aqui apresentadas não se referem à autorização ou desautorização da solicitação**, mas sim à análise do cumprimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **A decisão final sobre a execução ou não do pleito cabe exclusivamente aos gestores competentes.**

Resumidamente, as alterações realizadas têm por objetivo tornar a norma mais objetiva, deixando para tratar detalhadamente em normativo secundário. Aliás, esta Gerência já havia se posicionado nesse sentido na Análise Técnica 338 citada anteriormente:

Noutro giro, as preocupações feitas no Memorando 297 (0063994029) são válidas e podem ser contempladas em instrumento normativo posterior que também será apreciado pela Douta Procuradoria, não havendo a necessidade de esgotamento em norma primária (salvo por determinação Constitucional), inexistindo a ideia de "vácuo regulatório", tendo em vista que, assim como feito pelo Estado de Tocantins, é viável que posterior à publicação da Lei que cria o serviço, seja publicada a normatização da atividade, buscando garantir o combate à lavagem de dinheiro e ilícitos, a proteção dos apostadores, a segurança arrecadatória e jurídica. Esta norma secundária, poderá contar com a participação de mais atores como membros da Casa Civil, da SEPOG, da AGERO, da SEFIN, da Polícia Civil, da SEAS e da SEJUCEL. E nesse sentido, é importante que a SEFIN compartilhe as informações e estudos levantados até o momento através da sua participação no Grupo de Trabalho do Sistema Nacional de Apostas (GT-SINAPO).

Entretanto, é importante fazer uma ressalva no que diz respeito ao Capítulo IV da Minuta que trata do Monitoramento e da Integração Institucional. Acreditamos que, futuramente, na instituição da instância técnica interinstitucional, seria de significativa relevância a inclusão desta SEPOG por meio da Gerência de Planejamento Governamental, tendo em vista a necessidade: de gestão de prioridades integrada às metas do Plano Plurianual (PPA); de monitoramento de impactos na elaboração de políticas públicas; e da garantia do equilíbrio de receitas não tributárias, bem como de eficiência administrativa em sintonia com a capacidade de investimento do Estado frente às necessidades de desenvolvimento regional.

A observação também encontra importância no Parecer 47/2026/PGE-CASACIVIL (69394857) que destaca:

4.25 Cumpre observar que o mérito legislativo, enquadra-se dentro dos atos típicos de gestão, fugindo em absoluto da esfera de competência desta Procuradoria Geral do Estado, tratando-se de matéria sujeita a critérios de oportunidade e conveniência, tarefa essa que incumbe exclusivamente ao representante eleito pelo povo e devidamente legitimado para tanto, o Senhor Governador do Estado, como o auxílio de sua equipe de Secretários e Superintendentes, por se tratar de exploração de loterias com potencial danoso a população, sobretudo a menos esclarecida e com menor educação financeira.

E rememora-se que esta Gerência já havia apontado a preocupação na Análise Técnica 338/2025/SEPOG-GPG (0064081728):

3.4 Nessa perspectiva, não se verifica relevante interesse público nem imperativo de segurança nacional que justifique a exploração direta, pela Administração Pública, em qualquer esfera federativa, da atividade em referência. Ademais, a instituição do referido serviço não implicará aumento direto de despesa pública, ao contrário, antevê-se potencial incremento da arrecadação estadual. Todavia, cumpre ressaltar que a obtenção de receitas fundadas em "jogos de azar" não constitui, em princípio, a atividade mais condizente com os valores públicos, conforme vem sendo amplamente debatido em âmbito nacional, devendo, por conseguinte, tal deliberação ser submetida à apreciação do Chefe do Poder Executivo.

A Douta Procuradoria ainda cita sobre a *efetivação de políticas públicas*:

4.27 Não cabe, portanto, a esta Procuradoria Geral do Estado se imiscuir na oportunidade e conveniência de se promover a alteração sugerida, **que implica na efetivação de políticas públicas**, verdadeiro mérito administrativo, da alçada exclusiva do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado e seus secretários. A este subscritor, cumpre apenas orientar sobre aspectos inerentes a legalidade e constitucionalidade das alterações pretendidas. **(grifo nosso)**

Dessa forma, sendo esta SEPOG responsável pela elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas, caso, no âmbito da discricionariedade do Senhor Governador, seja dado prosseguimento ao encaminhamento da Minuta de Projeto de Lei, o comitê interinstitucional deve ser composto por membros do corpo técnico efetivo desta SEPOG.

Por fim, considerando o escopo das competências desta Gerência, **não vislumbramos óbice ou algum impacto orçamentário** por não se tratar de criação de despesa, menos ainda de expansão obrigatória e permanente de proção orçamentária.

No mais, reforçamos outra vez que as sugestões não possuem o condão impeditivo, mas reflete a preocupação quanto à segurança de políticas públicas e da gestão governamental, sobretudo quanto ao relevante interesse público.

Colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos.

É a análise, s.m.j., que submetemos à deliberação superior.



Porto Velho, 25 de fevereiro de 2026.

JACSON MILER VIDAL DE SOUZA

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

UELSON OLIVEIRA DA SILVA

EPPGG - Mestrando em Políticas Públicas (UNIR/RO)

Gerente de Planejamento Governamental - SEPOG



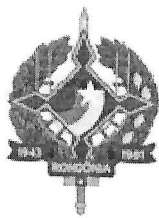
Documento assinado eletronicamente por **uelerson oliveira da silva, Gerente**, em 27/02/2026, às 13:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



Documento assinado eletronicamente por **Jacson Miler Vidal de Souza, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, em 27/02/2026, às 13:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **69370183** e o código CRC **5F75CE6C**.



RONDÔNIA

★
Governo do Estado

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Procuradoria Geral do Estado - PGE

Procuradoria Geral do Estado junto à Casa Civil - PGE-CASACIVIL

Parecer nº 47/2026/PGE-CASACIVIL

Referência de Minuta: Projeto de Lei Complementar (id 69390111)

1. **RELATÓRIO**

- 1.1. Trata-se de consulta formulada à Procuradoria Geral do Estado, objetivando a apreciação de constitucionalidade de Projeto de Lei Complementar de id 69390111.
- 1.2. A proposta em comento possui a seguinte ementa: "*dispõe sobre a exploração do serviço público de loteria no estado de Rondônia, institui a Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia - Agero como órgão gestor, regulador e fiscalizador da atividade, e dá outras providências.*"
- 1.3. Tal como se depreende do **Parecer nº 317/2025/PGE-CASACIVIL** (id 0066755238), esta Procuradoria-Setorial se manifestou anteriormente, com relação à minuta de projeto de lei id 0066238950, concluindo por sua constitucionalidade, o que foi corroborado pela Procuradoria Fiscal - PGE-PF, conforme se extrai do **Parecer nº 93/2025/PGE-PF** (id 0067186635), ambos aprovados pelo Procurador-Geral do Estado, por intermédio do despacho de id 0067188609.
- 1.4. O conteúdo da referida minuta foi submetido à Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia - ALE/RO, conforme se verifica da **Mensagem nº 11, de 21 de janeiro de 2026**, protocolada em 23.01.2026 (id 68506713).
- 1.5. Conforme se extrai da **Mensagem nº 15, de 5 de fevereiro de 2026** (id 68968106), protocolada em 06.02.2026, restou solicitada a retirada de tramitação da minuta encaminhada e consequente devolução ao Poder Executivo.
- 1.6. Note-se que o Procurador-Geral do Estado exarou manifestação nos autos, por intermédio do **despacho de id 68969828**, concluindo pela viabilidade jurídica da organização do serviço lotérico, a partir da promoção de concessão e recebimento de outorga pela exploração, com observância dos "*parâmetros constitucionais, a legislação federal de normas gerais e a jurisprudência consolidada da Suprema Corte*".
- 1.7. Posteriormente, restaram juntadas aos autos a minuta de projeto de lei de id 69285164 e a minuta de projeto de lei de id 69390111.
- 1.8. Finalmente, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria-Setorial para análise e emissão de manifestação jurídica conclusiva com relação à minuta de id 69390111.
- 1.9. É o breve e necessário relatório.

2. LEGITIMAÇÃO DA ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO NO PRESENTE PROCESSO ADMINISTRATIVO

2.1. Dispõe a Constituição Federal que aos Procuradores do Estado incumbe a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, circunstâncias estas inseridas no art. 132.

2.2. No âmbito estadual, a Constituição do Estado de Rondônia prevê no art. 104: “A Procuradoria-Geral do Estado é a instituição que representa o Estado, judicial e extrajudicialmente cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo”.

2.3. Seguindo esta linha, a Lei Complementar nº 620, de 11 de junho de 2011, prevê as competências da Procuradoria Geral do Estado que corroboram com as disposições da Constituição Estadual.

2.4. Portanto, resta inequivocamente caracterizada a competência constitucional e legal exclusiva da Procuradoria Geral do Estado para o exercício da função consultiva no presente feito, com exclusão da eventual competência de qualquer outro agente público, observado o disposto no art. 11, inciso V e § 2º da lei supracitada.

2.5. Por ocasião da análise da Procuradoria Geral, necessário observar os limites das regras constitucionais do processo legislativo, com ênfase à inconstitucionalidade formal ou material, se houver.

2.6. Nesse contexto, de forma simplista, impõe-se destacar que, na hipótese de o conteúdo da norma ser contrário ao disposto na Constituição, restará caracterizada a inconstitucionalidade material.

2.7. Haverá inconstitucionalidade formal se houver violação da regra constitucional quanto ao ente competente para a produção da norma, isto é, se decorrente de invasão da competência legislativa constitucionalmente outorgada a outro ente, incorrendo em inconstitucionalidade formal orgânica.

2.8. Mais precisamente, em caso de inobservância das regras constitucionais do processo legislativo, se este for inaugurado por autoridade diversa daquela legitimada pela Constituição, restará configurada a inconstitucionalidade formal subjetiva, remanescendo à inconstitucionalidade formal objetiva as demais hipóteses de descumprimento ao processo legislativo constitucional.

2.9. Ao Chefe do Executivo, por sua vez, cabe, privativamente, a competência de vetar total ou parcialmente projetos apreciados pelo Poder Legislativo, exercendo o veto político quando concluir pela incompatibilidade com o interesse público, e exercendo o veto jurídico quando concluir pela incompatibilidade formal ou material com a Constituição.

2.10. Compete destacar que esta Procuradoria não faz análise do mérito, contudo, os atos normativos devem ser motivados, cabendo a esta unidade orientar quanto a antijuridicidade das leis. Ato contínuo, a análise se perfectibiliza a partir da compatibilidade com outras normas vigentes no âmbito estadual e federal.

2.11. Desse modo, em razão da vigência da Portaria nº 41 de 14 de janeiro de 2022, que por meio do art. 5º, promoveu a instalação das procuradorias setoriais, e, ainda, somada a previsão do art. 23 da Lei Complementar nº 620/2020, tem-se que a competência para o exercício das funções previstas no art. 29 da referida lei, pertence a esta Procuradoria Setorial, razão pela qual, passa-se a análise da constitucionalidade do projeto de lei, servindo de subsídio ao controle de constitucionalidade preventivo realizado pelo Chefe do Poder Executivo estadual.

3. DO EXAME DOS ASPECTOS FORMAIS

3.1. Inicialmente, destaca-se o princípio constitucional da separação dos Poderes, tanto a Constituição Federal (art. 2º) quanto a Constituição do Estado de Rondônia (art. 7º), respectivamente.



3.2. Veja-se que a disciplina constitucional tem por objetivo prevenir a usurpação da competência de um Poder pelo outro, de modo que suas competências estão previstas na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

3.3. Somado a isso, a Constituição Federal prevê a iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, da CF), além de dispor sobre as suas atribuições que lhe são próprias (art. 84, da CF).

3.4. Destaca-se que, as hipóteses acima, em razão do princípio da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas no âmbito estadual, distrital e municipal, logo, tais matérias deverão ser iniciadas pelos Chefes do Executivo.

3.5. Assim, os dispositivos mencionados (arts. 61 e 84 da CF) guardam consonância com a Constituição Estadual, que disciplina que determinadas matérias são de iniciativa ou competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo (arts. 39 e 65), a destacar, no presente caso, a alínea "d" do inciso II, do §1º do art. 39 c/c incisos V, VII e XVIII do art. 65, todos da Constituição do Estado de Rondônia, senão vejamos:

Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.



Art. 65 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

V - expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis;

[...]

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei;

[...]

XVIII - exercer a titularidade da iniciativa das leis previstas no art. 39, § 1º, desta Constituição;

3.6. No caso concreto, a minuta do Projeto de Lei em análise trata da exploração do serviço público de loteria no estado de Rondônia, diretamente ou sob o regime de concessão.

3.7. Com relação à **iniciativa legislativa**, atinente à que autoridade específica cabe propor a lei, por tratar-se de norma que envolve a organização da administração pública (exploração do serviço público de loteria estadual pelo Executivo, de forma direta ou sob concessão), a iniciativa é privativa do Governador do Estado, nos exatos termos dos arts. 39 e 65, acima reproduzidos (item 3.5).

3.8. Quanto à **competência legislativa**, relativa a qual ente federativo possui autoridade para legislar sobre o tema, verifica-se que a competência para legislar sobre loterias é **privativa** da União e está definida no inciso XX do art. 22 da Constituição Federal:

Art. 22. Compete **privativamente à União** legislar sobre:

(...)

XX - sistemas de consórcios e sorteios;

[...]

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

3.9. Ocorre que, em 2020, o Supremo Tribunal Federal enfrentou matéria relativa à exploração de loterias pelos Estados-membros na **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4986/MT, em conjunto com as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 492 e 493, definindo que a competência legislativa é privativa da União, mas os Estados podem explorar a atividade**, a partir da conforme ementa abaixo reproduzida:

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.

3.10. Convém colacionar trecho do voto do Ministro Luiz Fux, ao proferir voto utilizando a análise econômica do direito como método interpretativo:

(..)

Então, vejam Vossas Excelências, que, através de uma interpretação teleológico-sistêmica, chegamos à conclusão de que, **malgrado a atividade normativa seja da competência exclusiva da União, isso não obsta que a atividade administrativa seja exercida pelas unidades federadas, máxime quando se sabe que as loterias estaduais arregimentam fundos importantes para as unidades federadas.** De sorte que, sob esse ângulo da análise econômica do direito, entendo que conseguimos proferir uma decisão extremamente eficiente, sob o ângulo jurídico, e eficiência é um conceito inerente à economia nessa sua interface com o direito.

3.11. O Supremo Tribunal Federal decidiu que não existe monopólio da União sobre a exploração de loterias. Ou seja, a União tem competência para legislar sobre o sistema de loterias, conforme inciso XX do art. 22 da CF, enquanto os Estados e o Distrito Federal têm competência material para explorar comercialmente todas as modalidades de loterias, inclusive criar suas próprias loterias estaduais.

3.12. Portanto, com o julgamento do STF em 2020, ficou reconhecido que os Estados têm competência para explorar todas as modalidades lotéricas, desde que observada a legislação federal (como a Lei 13.756/2018) e as regras regulatórias gerais estabelecidas pela União.

3.13. De se verificar que posteriormente à decisão do STF, a União editou a **Lei Federal nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023**, que *"dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências."*

3.14. A **Lei Federal nº 14.790/2023**, em seu art. 51, incluiu o art. 35-A à **Lei nº 13.756, de 15 de dezembro de 2018**, que *"dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNPS), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis nº 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis nº 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982"*, cujo teor é a seguir reproduzido:

[....]

Art. 51. A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]



"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.

§ 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.

§ 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.

§ 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".

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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."

3.15. **Nesse ponto, a União utilizou-se da permissão contida no parágrafo único do art. 22 da CF/88 para autorizar a exploração das modalidades lotéricas já previstas na legislação federal, por parte dos Estados e do Distrito Federal.**

3.16. Ou seja, os Estados-membros e o Distrito Federal podem definir regras operacionais do seu serviço lotérico, estabelecer requisitos para credenciamento local, fiscalizar operadores regionais, disciplinar aspectos administrativos da exploração, editar normas de decretos e resoluções de natureza regulatória. Não podem, contudo, criar um regime jurídico lotérico inteiramente novo, contrariar normas gerais federais ou legislar sobre matéria que a União já ocupou (por exemplo, padrões técnicos, tributação federal, parâmetros nacionais de integridade).

3.17. Convergindo com tal entendimento, tem-se a manifestação do Procurador-Geral do Estado nestes autos, conforme se extrai do despacho de id 68969828:

[...] **1. O Estado pode legislar sobre lotéricas.**

A controvérsia em torno da competência legislativa sobre loterias foi recentemente objeto de debate no Supremo Tribunal Federal, notadamente na ADPF 1212 MC/SP. Naquela oportunidade, o Advogado-Geral da União sustentou que haveria violação à competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, XX, da Constituição Federal), especialmente quando Municípios editam normas disciplinando a matéria. Segundo essa compreensão, embora os Estados possam explorar o serviço lotérico com fundamento na competência administrativa residual prevista no art. 25, § 1º, da Constituição, tal prerrogativa não se estenderia aos Municípios, cuja competência legislativa (art. 30, I e II) não alcançaria a disciplina normativa de loterias.



A argumentação desenvolvida pela Advocacia-Geral da União enfatiza a complexidade da **atividade lotérica, sobretudo na modalidade de aposta de quota fixa**, que pode envolver riscos à saúde pública, à proteção da criança e do adolescente e à ordem econômica. Sob essa perspectiva, defende-se que a matéria demanda regime de fiscalização e controle centralizado e abrangente, razão pela qual a Lei nº 13.756/2018 teria reservado a exploração do serviço à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Sustenta-se, ainda, que a pulverização da fiscalização poderia agravar os efeitos nocivos associados à prática de apostas, fragilizando o pacto federativo e esvaziando a regulação federal estabelecida, posteriormente reforçada pela Lei nº 14.790/2023. Nessa linha, restaria aos Municípios apenas o recebimento de parcelas arrecadatórias decorrentes da exploração do serviço por outros entes federados.

Todavia, a própria manifestação do Procurador-Geral da República, remetendo à jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, reconhece distinção essencial: **a competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios não exclui a competência dos Estados e do Distrito Federal para explorar e disciplinar os serviços lotéricos no âmbito de sua atribuição residual**. A interpretação sistemática da Constituição revela que, embora o art. 22, XX, atribua à União competência privativa para legislar sobre consórcios e sorteios, o modelo federativo brasileiro admite a atuação normativa estadual em matéria lotérica, desde que respeitados os parâmetros gerais fixados pela legislação federal e a unidade do mercado nacional.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem sido clara ao vedar a atuação legislativa municipal sobre loterias, por ausência de competência constitucional específica e pela inexistência de interesse predominantemente local. Contudo, não há vedação constitucional à atuação dos Estados-membros. Ao contrário, a exploração de serviços lotéricos pelos Estados foi reconhecida como compatível com a Constituição, à luz da competência residual prevista no art. 25, § 1º, bem como da repartição de competências que estrutura o federalismo cooperativo brasileiro.

Assim, o que se extrai do debate constitucional não é a exclusividade absoluta da União sobre a matéria, mas a delimitação de esferas: a União detém competência para editar normas gerais e assegurar a unidade regulatória nacional; **os Estados e o Distrito Federal podem explorar e disciplinar o serviço no âmbito de suas competências**; e os Municípios não dispõem de competência para legislar ou explorar diretamente a atividade lotérica. O Supremo Tribunal Federal, portanto, vedou a atuação municipal, mas não proibiu — nem poderia proibir — a atuação legislativa estadual, quando exercida nos limites constitucionais.

Dessa forma, a presente iniciativa legislativa estadual encontra fundamento direto na Constituição da República e na interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal, respeitando a repartição de competências, preservando a unidade do mercado nacional e assegurando regime regulatório adequado, estruturado e compatível com os princípios do federalismo cooperativo. O Estado pode, portanto, legislar sobre loterias, desde que observadas as normas gerais federais e os parâmetros constitucionais aplicáveis, sendo inconstitucional apenas a intervenção municipal na matéria.

3.18. Do exposto, considerando as competências estabelecidas no art. 39 e 65 da Constituição Estadual de Rondônia, depreende-se que não há vedação para que a matéria em comento seja proposta pelo Chefe do Executivo, não havendo que se falar, portanto, em vício de iniciativa, restando configurada a **higidez formal** da proposta ora analisada.

4. DO EXAME DOS ASPECTOS MATERIAIS

4.1. Consoante explanado no tópico anterior, restará caracterizada a inconstitucionalidade material, quando o conteúdo da norma afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior e/ou Constituição Estadual, podendo ainda igualmente verificar-se quando houver desvio de poder ou excesso de poder legislativo.

4.2. Tal como se depreende do **Parecer nº 317/2025/PGE-CASACIVIL** (id 0066755238), esta Procuradoria-Setorial se manifestou anteriormente, com relação à minuta de projeto de lei id 0066238950, concluindo por sua constitucionalidade, o que foi corroborado pela Procuradoria Fiscal - PGE-PF, conforme se extrai do **Parecer nº 93/2025/PGE-PF** (id 0067186635), ambos aprovados pelo Procurador-Geral do Estado, por intermédio do despacho de id 0067188609.



4.3. Posteriormente, o Procurador-Geral do Estado se manifestou nos autos, nos exatos termos abaixo colacionados:



1. O Estado pode legislar sobre lotéricas.

A controvérsia em torno da competência legislativa sobre loterias foi recentemente objeto de debate no Supremo Tribunal Federal, notadamente na ADPF 1212 MC/SP. Naquela oportunidade, o Advogado-Geral da União sustentou que haveria violação à competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, XX, da Constituição Federal), especialmente quando Municípios editam normas disciplinando a matéria. Segundo essa compreensão, embora **os Estados possam explorar o serviço lotérico com fundamento na competência administrativa residual prevista no art. 25, § 1º, da Constituição**, tal prerrogativa não se estenderia aos Municípios, cuja competência legislativa (art. 30, I e II) não alcançaria a disciplina normativa de loterias.

A argumentação desenvolvida pela Advocacia-Geral da União enfatiza a complexidade da **atividade lotérica, sobretudo na modalidade de aposta de quota fixa**, que pode envolver riscos à saúde pública, à proteção da criança e do adolescente e à ordem econômica. Sob essa perspectiva, defende-se que a matéria demanda regime de fiscalização e controle centralizado e abrangente, razão pela qual a Lei nº 13.756/2018 teria reservado a exploração do serviço à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Sustenta-se, ainda, que a pulverização da fiscalização poderia agravar os efeitos nocivos associados à prática de apostas, fragilizando o pacto federativo e esvaziando a regulação federal estabelecida, posteriormente reforçada pela Lei nº 14.790/2023. Nessa linha, restaria aos Municípios apenas o recebimento de parcelas arrecadatórias decorrentes da exploração do serviço por outros entes federados.

Todavia, a própria manifestação do Procurador-Geral da República, remetendo à jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, reconhece distinção essencial: **a competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios não exclui a competência dos Estados e do Distrito Federal para explorar e disciplinar os serviços lotéricos no âmbito de sua atribuição residual**. A interpretação sistemática da Constituição revela que, embora o art. 22, XX, atribua à União competência privativa para legislar sobre consórcios e sorteios, o modelo federativo brasileiro admite a atuação normativa estadual em matéria lotérica, desde que respeitados os parâmetros gerais fixados pela legislação federal e a unidade do mercado nacional.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem sido clara ao vedar a atuação legislativa municipal sobre loterias, por ausência de competência constitucional específica e pela inexistência de interesse predominantemente local. Contudo, não há vedação constitucional à atuação dos Estados-membros. Ao contrário, a exploração de serviços lotéricos pelos Estados foi reconhecida como compatível com a Constituição, à luz da competência residual prevista no art. 25, § 1º, bem como da repartição de competências que estrutura o federalismo cooperativo brasileiro.

Assim, o que se extrai do debate constitucional não é a exclusividade absoluta da União sobre a matéria, mas a delimitação de esferas: a União detém competência para editar normas gerais e assegurar a unidade regulatória nacional; **os Estados e o Distrito Federal podem explorar e disciplinar o serviço no âmbito de suas competências**; e os Municípios não dispõem de competência para legislar ou explorar diretamente a atividade lotérica. O Supremo Tribunal Federal, portanto, vedou a atuação municipal, mas não proibiu — nem poderia proibir — a atuação legislativa estadual, quando exercida nos limites constitucionais.

Dessa forma, a presente iniciativa legislativa estadual encontra fundamento direto na Constituição da República e na interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal, respeitando a repartição de competências, preservando a unidade do mercado nacional e assegurando regime regulatório adequado, estruturado e compatível com os princípios do federalismo cooperativo. O Estado pode, portanto, legislar sobre loterias, desde que observadas as normas gerais federais e os parâmetros constitucionais aplicáveis, sendo inconstitucional apenas a intervenção municipal na matéria.

2. A receita das lotéricas é outorga pela concessão de serviço público.

Com a reforma tributária, a lei complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, prevê no artigo 244 que "*os concursos de prognósticos, em meio físico ou virtual, compreendidas todas as modalidades lotéricas, incluídos as apostas de quota fixa e os sweepstakes, as apostas de turfe e as demais*

apostas, ficam sujeitos a regime específico de incidência do IBS e da CBS, de acordo com o disposto neste Capítulo".

De toda forma, importante analisar os precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF).

A natureza jurídica da atividade lotérica é determinante para a adequada compreensão do regime tributário e do modelo de exploração econômica do serviço. A loteria constitui prestação de serviço público, cuja **exploração pode ser delegada mediante concessão, nos termos do modelo constitucional de descentralização administrativa**. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4986, assentou, por unanimidade, que a União não detém monopólio na exploração da atividade lotérica. Embora a União possua competência privativa para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, não há exclusividade material na exploração do serviço, admitindo-se a atuação dos Estados-membros no âmbito de suas competências constitucionais.

Definida a natureza de serviço público da atividade, impõe-se examinar o regime tributário incidente sobre a remuneração decorrente de sua exploração. O Supremo Tribunal Federal enfrentou a matéria no Recurso Extraordinário n. 634.764 (Tema 700 da repercussão geral), fixando tese vinculante no sentido de que é constitucional a incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) sobre os serviços de distribuição e venda de bilhetes e demais produtos de loteria, bingos, cartões, pules ou cupons de apostas, sorteios e prêmios, conforme previsto no item 19 da Lista de Serviços anexa à Lei Complementar n. 116/2003.

Naquele julgamento, o Tribunal estabeleceu distinção essencial quanto à base de cálculo do imposto. O ISS não incide sobre o valor total da aposta realizada pelo consumidor, mas sobre o valor destinado à remuneração do prestador do serviço. A base tributável corresponde, portanto, à comissão ou tarifa percebida pela unidade lotérica ou pela entidade operadora pela prestação do serviço de intermediação, distribuição e comercialização das apostas. O Ministro Gilmar Mendes, ao proferir seu voto, esclareceu que, do montante pago pelo apostador, a unidade lotérica recebe comissão pela venda realizada, enquanto a Caixa Econômica Federal percebe tarifa correspondente à prestação do serviço. Ambas as parcelas configuram remuneração pela atividade desempenhada e, por essa razão, submetem-se à incidência do ISS.

A conclusão do Supremo é tecnicamente relevante: a receita das lotéricas não se confunde com arrecadação tributária nem com receita pública primária vinculada à aposta em si. Trata-se de contraprestação remuneratória, típica de serviço, caracterizando-se como tarifa ou preço público decorrente da exploração delegada da atividade lotérica. A incidência do ISS reforça essa natureza jurídica, pois o imposto somente alcança prestação de serviço prevista em lei complementar.

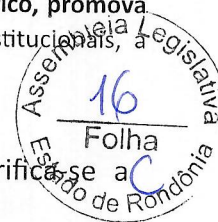
Reconhecida a natureza de serviço público remunerado por tarifa e submetido ao ISS, evidencia-se a possibilidade jurídica de delegação da exploração mediante concessão. O Estado, ao instituir e organizar seu sistema lotérico, poderá estruturar modelo concessório, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, com cobrança de outorga pela delegação da atividade. A outorga configura contraprestação devida pelo concessionário ao Poder Público pela exploração econômica do serviço público, não se confundindo com o tributo incidente sobre a remuneração do serviço prestado ao usuário.

Assim, o regime delineado pelo Supremo Tribunal Federal conduz a três conclusões centrais: (i) a atividade lotérica constitui serviço público; (ii) sua exploração pode ser delegada por meio de concessão; e (iii) a remuneração percebida pelos operadores e unidades lotéricas configura receita tarifária sujeita à incidência do ISS, cuja base de cálculo é a comissão ou valor da remuneração do serviço. Nesse contexto, **é juridicamente viável que o Estado organize o serviço lotérico, promova sua concessão e receba outorga pela exploração**, observados os parâmetros constitucionais, a legislação federal de normas gerais e a jurisprudência consolidada da Suprema Corte.

4.4. Com a juntada da nova minuta de projeto de lei, sob o id 69390111, verifica-se a necessidade de nova análise material.

4.5. Inicialmente, como dito no item 3.14, acima, a **Lei Federal nº 14.790/2023**, ao alterar a **Lei n.º 13.756/2018**, com a inclusão do art. 35-A, autorizou os Estados e o Distrito Federal a explorarem, no âmbito de seus territórios, as modalidades lotéricas previstas na legislação federal, rememoremos:

"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.



§ 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.

§ 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.

§ 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".

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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."

4.6. Diferentemente da minuta anterior, que pretendia a regulamentação das apostas de quota fixa, popularmente denominadas como "bets", a atual minuta institui o próprio serviço de loteria estadual, revogando, inclusive, a **Lei nº 121, de 21 de julho de 1986**, que "*autoriza o Poder Executivo a criar a Loteria Estadual de Rondônia*", bem como a **Lei nº 315, de 3 de julho de 1991**, que "*institui a Loteria Estadual de Rondônia/LOTORO, e dá outras providências*".

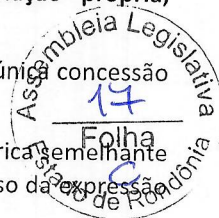
4.7. Tem-se assim que a nova minuta de id 69390111, passa a prever a assunção de titularidade do Estado de Rondônia para exploração do serviço público de loteria estadual, operacionalizando em seu território, para além das "bets", quaisquer uma das modalidades lotéricas existentes, desde que em conformidade com a legislação federal, conforme a previsão do **§1º e do próprio caput do art. 1º** da minuta analisada.

4.8. Note-se que outros Estados-Membros seguiram o mesmo caminho, entre eles:

a) **Maranhão - Lei Nº 11.389, de 21 de dezembro de 2020**, que "*reinstituí o serviço público de Loteria no Estado do Maranhão e altera a Lei nº 11.000, de 2 de abril de 2019*", prevendo em seu art. 4º a exploração de quaisquer das modalidades lotéricas previstas na Lei Federal nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018;

b) **Paraíba - Lei nº 12.703, de 27 de junho de 2023**, que "*dispõe sobre o serviço público de Loteria no Estado da Paraíba e dá outras providências*", com previsão semelhante em seu art. 5º;

c) **Mato Grosso do Sul - Lei nº 5.720, de 23 de setembro de 2021**, que "*dispõe sobre o serviço público de loteria do Estado de Mato Grosso do Sul, altera a Lei Estadual nº 4.640, de 24 de dezembro de 2014, e dá outras providências*", com previsão semelhante em seu §1º do art. 1º;



d) Mato Grosso - Lei nº 8.651, de 7 de maio de 2007, que "disciplina a exploração de modalidades lotéricas pela Loteria do Estado de Mato Grosso e dá outras providências" com previsão semelhante em seu art. 1º.

Assembleia Legislativa
18
Folha
Emissão por
Rondônia

4.9. Há previsão, no §3º do art. 1º da minuta que "a exploração do serviço poderá ocorrer por meio de canais físicos e digitais". **Nesse ponto, sugere-se desde já que o texto aponte a garantia de que a aposta ocorra estritamente dentro dos limites territoriais de Rondônia, sob risco de invasão da competência da União ou de outros estados**, nos limites estabelecidos pelo STF no julgamento da ADI nº 7.640, de relatoria do Min. Luiz Fux, cuja ementa é a seguir transcrita:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FEDERAÇÃO. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇOS LOTÉRICOS PELOS ESTADOS-MEMBROS. RESTRIÇÕES PREVISTAS EM LEI FEDERAL. LIMITAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS E GRUPOS ECONÔMICOS EM CONCORRÊNCIAS PARA A CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS DE CONCESSÃO. LIMITAÇÕES GEOGRÁFICAS À PUBLICIDADE. ALEGADAS OFENSAS AO PRINCÍPIO FEDERATIVO E AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA E DA LIVRE CONCORRÊNCIA. OCORRÊNCIA. COMPETÊNCIA MATERIAL DOS ESTADOS RECONHECIDA NO JULGAMENTO DAS ADPF'S 492 E 493. LIMITAÇÃO EM LEI FEDERAL QUE DEVE OBSERVAR A REGRA DA PROPORCIONALIDADE E GARANTIR A IGUALDADE ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS. AUTONOMIA FINANCEIRA DOS ESTADOS QUE NÃO ADMITE RESTRIÇÃO INJUSTIFICADA. MEDIDA RESTRITIVA QUE GERA CENÁRIO DESVANTAJOSO NA CELEBRAÇÃO DE CONCESSÕES PARA ESTADOS MENORES E SEUS USUÁRIOS/CONSUMIDORES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE SE JULGA PROCEDENTE. I - CASO EM EXAME. 1. Ação que tem como objeto dispositivos da Lei Federal nº 13.756/2018 que impõem restrições à exploração de serviços lotéricos pelos Estados-membros. Alegadas ofensas aos princípios federativo, da livre iniciativa e da livre concorrência. II - RAZÕES DE DECIDIR. 2. Os Estados-membros têm competência material para a exploração dos serviços públicos de loterias, inobstante a União detenha a competência legislativa privativa para a matéria. Precedentes (ADPF's 492 e 493 e ADI 4.986). 3. A União, no exercício de sua competência legislativa privativa sobre o serviço de loterias, não pode instituir tratamento diferenciado entre os entes federativos, privilegiando determinados Estados em detrimento de outros ou privilegiando a si própria em detrimento dos Estados-membros, mediante a obstaculização do exercício de competências materiais franqueadas aos Estados pela Constituição. 4. A bipartição doutrinária dos direitos fundamentais em direitos de defesa e direitos a prestações, conquanto seja útil para realçar os problemas teóricos e práticos inerentes à atividade de adjudicação dos direitos a prestações, não elide circunstância, aclarada pela doutrina mais moderna e já antecipada pela análise econômica do direito, de que a implementação de todo e qualquer direito fundamental demanda do Estado o dispêndio de recursos financeiros, eis que também a proteção suficiente das liberdades públicas demanda no mínimo a manutenção de um aparato judicial e policial eficiente, a ser custeado pelo tesouro público (HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. O Custo dos Direitos - porque a liberdade depende dos impostos, São Paulo: Martins Fontes, 2019). 5. A Constituição impõe aos Estados-membros uma série de competências materiais relacionadas à garantia e ao fomento de direitos fundamentais, razão pela qual devem ser garantidos a estes entes federativos, em contrapartida, os meios necessários e constitucionalmente legítimos para a obtenção de recursos financeiros correspondentes, não podendo a União, destarte, opor obstáculos legislativos irrazoáveis à utilização de meios alternativos de financiamento dos Estados, sob pena de ofensa ao federalismo fiscal e à autonomia financeira dos Estados. 6. O paradigma do livre mercado, de que decorre a contenção da atuação do Estado sobre o funcionamento da ordem econômica, é precisamente o que conduziu ao surgimento do constitucionalismo moderno. A inexistência de limites ao poder do soberano para a regência da economia conduz a um círculo vicioso de totalitarismo político e acentuação da miséria, responsável pelo fracasso de diversas sociedades ao longo da história, até os dias atuais (ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Por que as nações fracassam – As origens do poder, das prosperidade e da pobreza, 1ª ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2012). 7. À luz dos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência, fundamentos da ordem econômica constitucional, o exercício de atividades econômicas por particulares deve ser protegido da coerção arbitrária do Estado, cabendo a este Supremo Tribunal Federal verificar, em última instância, a razoabilidade e a proporcionalidade de restrições desta natureza impostas pelo legislador. 8. A restrição à celebração de contratos de concessão de serviços lotéricos por empresas ou grupos econômicos em mais de um Estado-membro não encontra amparo na Constituição, eis que incapaz de ser sustentada à luz de um juízo de proporcionalidade, uma vez que submete os Estados de menor população à

celebração de contratos de concessão com empresas tendencialmente menos qualificadas, com maiores custos de tarifa para os consumidores finais e com menores retornos financeiros diretos para o Estado concedente, frustrando os objetivos da Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995) revelados nos critérios de julgamento das respectivas licitações. 9. A contratação de um número maior de empresas em um determinado mercado globalmente considerado não é suficiente para que se justifiquem restrições ao princípio constitucional da livre iniciativa, porquanto o direito concorrencial visa, sobretudo, à maximização do bem-estar do consumidor (consumer welfare), mediante a redução dos preços (KIRKWOOD, John B.; LANDE, Robert H. The Fundamental Goal of Antitrust: Protecting Consumers, Not Increasing Efficiency, in Notre Dame Law Review 84, n. 1 (November 2008): 191-244). 10. A lógica do Estado federal conduz à conclusão que as unidades federativas não devam se inserir em uma disputa fratricida por recursos financeiros, de sorte que se revelam naturais e plenamente justificadas disposições que impedem que um Estado comercialize serviços lotéricos a pessoas fisicamente localizadas no território de outro e que vedam a exploração multijurisdicional destes serviços. **11. Uma vez vedada a comercialização, tanto física quanto digital, de serviços lotéricos por um Estado a pessoas localizadas fisicamente em outra unidade da federação**, não subsiste justificativa válida para que os Estados sejam alijados de adotar estratégias publicitárias extraterritoriais, próprias de uma realidade de ampla difusão dos meios comunicação, tais como a realização de ações de marketing em geral em eventos esportivos ou o patrocínio de atletas ou equipes esportivas, qualquer que seja o local físico das competições. III - DISPOSITIVO E TESE. 12. Ação direta de inconstitucionalidade que se julga procedente. Tese de julgamento: É inconstitucional o §2º do art. 35-A da Lei Federal nº 13.756/2018 (incluído pela Lei Federal nº 14.790/2023) e a expressão "publicidade", constante do §4º do mesmo artigo 35-A (ADI 7460/DF, Tribunal Pleno, Relator: Min. LUIZ FUX, Julgamento: 15/09/2025, Publicação: 12/11/2025).

4.10. De se frisar que, embora não tenha ocorrido o trânsito em julgado da ADI 7460 mencionada, a eficácia vinculante e os efeitos *erga omnes* das decisões de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em controle concentrado decorrem da publicação da ata de julgamento ou da própria ementa do acórdão. A ausência do trânsito em julgado não autoriza o descumprimento da tese fixada, uma vez que a *ratio decidendi* contida na ementa já define a norma de balizamento constitucional, garantindo a segurança jurídica e a força normativa da Constituição antes mesmo do encerramento definitivo do processo.

4.11. Importante destacar também que o **§4º do art. 1º** da minuta garante que o serviço seja autossustentável, proibindo o uso de recursos do Tesouro para manutenção operacional.

4.12. O **art. 2º** da minuta define que a regulamentação detalhada será realizada por ato do Poder Executivo (decreto), delegando ao Governador a competência de detalhar o funcionamento do serviço.

4.13. Por sua vez, o **art. 3º** da minuta designa a Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia - AGERO, que é a agência reguladora de serviços públicos delegados, permissionados ou autorizados prestados no âmbito do Estado de Rondônia, como o órgão gestor, regulador e fiscalizador do sistema de loteria estadual. Tal previsão encontra amparo nas competências estabelecidas nos arts. 105 e 106 da Lei Complementar nº 965, de 20 de dezembro de 2017, senão vejamos:

Art. 105. À Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia - AGERO, vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico - SEDEC, compete a regulação dos serviços públicos delegados, permissionados ou autorizados prestados no Estado de Rondônia, de sua competência ou a ela delegados por outros entes da Federação em decorrência de legislação, convênio ou contrato que devem ser exercidos, em especial, nas seguintes áreas: (Nomenclatura da SEDI alterada pela Lei Complementar nº 1.105, de 12/11/2021)

I - geração, transmissão e distribuição de energia elétrica;

II - gás natural, petróleo e seus derivados e álcool combustível;

III - saneamento, compreendidos o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a drenagem, o manejo de águas pluviais urbanas, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos;

IV - comunicações;



- V - transporte intermunicipal de passageiros e terminais de cargas e passageiros; e
VI - outras atividades que caracterizem a prestação de serviços em regime de delegação.



Art. 106. Compete ainda à Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia - AGERO exercer, em âmbito estadual, o poder de regulação, controle e fiscalização dos serviços públicos delegados, permissionados ou autorizados, gozando de todas as franquias, os privilégios e as isenções assegurados aos Órgãos da Administração Direta, em especial, os seguintes:

- I - controlar, fiscalizar, normatizar, padronizar, conceder, homologar e fixar tarifas dos serviços públicos delegados, permissionados ou autorizados e tarifados, em decorrência de norma legal ou regulamentar, disposição convencional ou contratual, ou por ato administrativo, pelo poder concedente dos serviços públicos nas áreas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, gás natural, petróleo e seus derivados, álcool combustível, saneamento, compreendidos o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos, comunicações, transporte intermunicipal de passageiros e terminais de cargas e passageiros e outras atividades que caracterizem a prestação de serviços em regime de delegação;
- II - executar e fazer cumprir a legislação específica referente aos serviços concedidos, permitidos e autorizados, regulando a prestação e as metas estabelecidas por meio da fixação de normas, recomendações e procedimentos técnicos;
- III - regular economicamente os serviços públicos delegados, permissionados ou autorizados mediante o estabelecimento e ou a homologação das tarifas que reflitam o mercado e os custos reais dos serviços e, concomitantemente, incentivar os investimentos e propiciar a razoabilidade e modicidade das tarifas aos usuários;
- IV - regular tecnicamente e controlar os padrões de qualidade fazendo cumprir os critérios tecnológicos e normas qualitativas, conforme contratos de delegação, para garantir a continuidade, segurança e confiabilidade da prestação de serviços públicos delegados;
- V - atender aos usuários no recebimento, processamento e provimento de reclamações e sugestões relacionadas com a prestação de serviços públicos delegados;
- VI - zelar pelo cumprimento da legislação, dos contratos de delegação de serviços públicos sob a sua competência regulatória determinando diligências ao poder concedente e Entidades reguladas e ou tarifadas e com amplo acesso a dados e informações desses contratantes ou convenientes;
- VII - programar as diretrizes estabelecidas pelo poder concedente em relação à concessão de serviços sujeitos à sua competência;
- VIII - dirimir, em âmbito administrativo, conflitos entre o poder concedente, as Entidades reguladas e os usuários;
- IX - fiscalizar os aspectos técnicos, econômicos, contábeis, financeiros e operacionais dos contratos de delegação, permitidos ou autorizados dos serviços públicos sob sua competência regulatória, aplicando sanções como multas e advertências quando houver o descumprimento da legislação;
- X - incentivar a competitividade nos diversos setores sujeitos à sua regulação;
- XI - prestar consultoria técnica referente aos contratos de serviços públicos delegados mediante licitação do poder concedente;
- XII - estabelecer critérios para estabelecimento, ajuste, revisão e aprovação de tarifas dos serviços públicos delegados, permissionados ou autorizados sob sua competência, em consonância com as normas legais e pactuadas;
- XIII - estabelecer procedimentos para a realização de audiências públicas, encaminhamento de reclamações, emissão de decisões administrativas e respectivos procedimentos, conforme o regulamento; e
- XIV - promover a proteção dos direitos de usuários de serviços públicos reprimindo infrações e arbitrando conflitos de interesse, articulados com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

4.14. Em prosseguimento, tem-se os arts. 4º e 5º da minuta, que tratam do modelo a ser seguido caso o Estado realize a exploração do serviço de forma indireta, o que deverá ocorrer mediante concessão, precedida de licitação, cujos requisitos cumulativos para habilitação estão previstos nos incisos I a VI do art. 5º.

4.15. O **art. 6º** da minuta trata da exigência de utilização dos sistemas de pagamentos pelo Banco do Brasil, o que garante que todo o recurso movimentado passe pelo sistema financeiro oficial.

4.16. Já o **art. 7º** da minuta Autoriza a criação de sistema de fiscalização integrado à União, enquanto o **art. 8º** detalha as competências sancionatórias e de cooperação técnica da AGERO.

4.17. O regime sancionador, que regula as sanções aplicáveis aos concessionários que descumprirem as previsões estabelecidas na proposição, está disposto no **art. 9º** da minuta, prevendo quatro sanções que estão elencadas no art. 41 da Lei Federal nº 14.790/2023, sendo que os critérios de dosimetria das penalidades foram relegados à futura regulamentação. **Contudo, o rol da minuta é inferior ao da legislação federal, devendo, salvo melhor juízo, seguir o parâmetro federal, por simetria.**

4.18. Mais a frente na leitura da minuta, verifica-se o Capítulo VI, composto pelos **arts. 10 a 12**, destinados à garantia de direitos aos apostadores, como acesso a regras, atendimento em português e proteção de dados, com vistas à assegurar um ambiente de jogo responsável, onde apenas maiores de 18 (dezoito) anos possam apostar, bem como um sistema de prevenção a ludopatia (vício em jogos).

4.19. O Capítulo VII da minuta trata da destinação dos recursos, que, conforme **art. 13**, prioriza pagamento de prêmios e tributos.

4.20. Veja-se que o **art. 14** da minuta estipula que até 10% (dez por cento) do produto líquido arrecadado poderá constituir receita do Estado, enquanto o **art. 15** da minuta aponta que tal percentual será destinado a políticas públicas de diversas áreas sociais, além da administração tributária e custeio de regulação. **A definição desse percentual é matéria de mérito legislativo, não cabendo a este subscritor qualquer definição a respeito, para além de apontar que o legislador deve sempre atentar para a proporcionalidade e o interesse público, destinando mais recursos ao público do que ao privado, sobretudo nos modelos de exploração por terceiros.**

4.21. O **art. 16** estabelece a competência da Secretaria de Estado de Finanças - SEFIN, por meio da Coordenadoria da Receita Estadual, para fiscalizar e arrecadar os tributos incidentes das operações. Sobre o tema, tal como já apontado acima, no item 4.3, o Procurador-Geral do Estado se manifestou nos termos abaixo, com vênias pela recorrência da transcrição:

[...]

2. A receita das lotéricas é outorga pela concessão de serviço público.

Com a reforma tributária, a lei complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025, prevê no artigo 244 que "*os concursos de prognósticos, em meio físico ou virtual, compreendidas todas as modalidades lotéricas, incluídas as apostas de quota fixa e os sweepstakes, as apostas de turfe e as demais apostas, ficam sujeitos a regime específico de incidência do IBS e da CBS, de acordo com o disposto neste Capítulo*".

De toda forma, importante analisar os precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF).

A natureza jurídica da atividade lotérica é determinante para a adequada compreensão do regime tributário e do modelo de exploração econômica do serviço. A loteria constitui prestação de serviço público, cuja **exploração pode ser delegada mediante concessão, nos termos do modelo constitucional de descentralização administrativa. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4986**, assentou, por unanimidade, que a União não detém monopólio na exploração da atividade lotérica. Embora a União possua competência privativa para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, não há exclusividade material na exploração do serviço, admitindo-se a atuação dos Estados-membros no âmbito de suas competências constitucionais.

Definida a natureza de serviço público da atividade, impõe-se examinar o regime tributário incidente sobre a remuneração decorrente de sua exploração. O Supremo Tribunal Federal enfrentou a matéria no Recurso Extraordinário n. 634.764 (Tema 700 da repercussão geral), fixando tese vinculante no sentido de que é constitucional a incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) sobre os serviços de distribuição e venda de bilhetes e demais produtos de loteria, bingos, cartões, pules ou cupons de apostas, sorteios e prêmios, conforme previsto no item 19 da Lista de Serviços anexa à Lei Complementar n. 116/2003.

Naquele julgamento, o Tribunal estabeleceu distinção essencial quanto à base de cálculo do imposto. O ISS não incide sobre o valor total da aposta realizada pelo consumidor, mas sobre o valor



destinado à remuneração do prestador do serviço. A base tributável corresponde, portanto, à comissão ou tarifa percebida pela unidade lotérica ou pela entidade operadora pela prestação do serviço de intermediação, distribuição e comercialização das apostas. O Ministro Gilmar Mendes, ao proferir seu voto, esclareceu que, do montante pago pelo apostador, a unidade lotérica recebe comissão pela venda realizada, enquanto a Caixa Econômica Federal percebe tarifa correspondente à prestação do serviço. Ambas as parcelas configuram remuneração pela atividade desempenhada e, por essa razão, submetem-se à incidência do ISS.

A conclusão do Supremo é tecnicamente relevante: a receita das lotéricas não se confunde com arrecadação tributária nem com receita pública primária vinculada à aposta em si. Trata-se de contraprestação remuneratória, típica de serviço, caracterizando-se como tarifa ou preço público decorrente da exploração delegada da atividade lotérica. A incidência do ISS reforça essa natureza jurídica, pois o imposto somente alcança prestação de serviço prevista em lei complementar.

Reconhecida a natureza de serviço público remunerado por tarifa e submetido ao ISS, evidencia-se a possibilidade jurídica de delegação da exploração mediante concessão. O Estado, ao instituir e organizar seu sistema lotérico, poderá estruturar modelo concessório, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, com cobrança de outorga pela delegação da atividade. A outorga configura contraprestação devida pelo concessionário ao Poder Público pela exploração econômica do serviço público, não se confundindo com o tributo incidente sobre a remuneração do serviço prestado ao usuário.

Assim, o regime delineado pelo Supremo Tribunal Federal conduz a três conclusões centrais: (i) a atividade lotérica constitui serviço público; (ii) sua exploração pode ser delegada por meio de concessão; e (iii) **a remuneração percebida pelos operadores e unidades lotéricas configura receita tarifária sujeita à incidência do ISS, cuja base de cálculo é a comissão ou valor da remuneração do serviço**. Nesse contexto, **é juridicamente viável que o Estado organize o serviço lotérico, promova sua concessão e receba outorga pela exploração**, observados os parâmetros constitucionais e legislação federal de normas gerais e a jurisprudência consolidada da Suprema Corte.

4.22. Portanto, a receita das lotéricas se submete ao ISS, conforme entendimento fixado STF no julgamento da ADI 4986.

4.23. Finalmente, o art. 17 da minuta trata das revogações da Lei nº 121, de 21 de julho de 1986 e da Lei nº 315, de 3 de julho de 1991, enquanto o art. 18 trata da cláusula de vigência.

4.24. **Cumpra mencionar que, após a juntada da minuta final de id 69390111, o feito não foi reanalisado por parte da SEPOG e da SEFIN, sendo que o presente parecer fica condicionado às manifestações técnicas expressamente favoráveis de ambas as Secretarias acerca dos termos da minuta de id 69390111.**

4.25. Cumpra observar que o mérito legislativo, enquadra-se dentro dos atos típicos de gestão, fugindo em absoluto da esfera de competência desta Procuradoria Geral do Estado, tratando-se de matéria sujeita a critérios de oportunidade e conveniência, tarefa essa que incumbe exclusivamente ao representante eleito pelo povo e devidamente legitimado para tanto, o Senhor Governador do Estado, como o auxílio de sua equipe de Secretários e Superintendentes, por se tratar de exploração de loterias **com potencial danoso a população, sobretudo a menos esclarecida e com menor educação financeira.**

4.26. Quanto ao mérito do ponto de vista político, compete a Casa Civil apreciar a viabilidade do encaminhamento, eis que, nos termos do artigo 93 da LC nº 965/2017, "*à Casa Civil como Órgão Central do Sistema Operacional de Governadoria e Articulação Política no âmbito da Administração Direta e Indireta compete a assistência imediata e direta ao Governador e ao Vice-Governador do Estado, em suas ações político-sociais, a coordenação geral da política institucional da administração pública estadual, as relações institucionais entre os Poderes e na gestão administrativa, as atividades de cerimonial, de imprensa oficial, de relações públicas, assuntos legislativos e atos normativos, sobretudo a avaliação das propostas legislativas que o Chefe do Executivo encaminha ao Poder Legislativo, além de encarregar-se da publicação de Atos Oficiais do Governo, coordenar os programas e projetos especiais no âmbito estadual, articular e apoiar o desenvolvimento regional do Estado*". (Redação dada pela Lei Complementar nº 1.088, de 15/4/2021).

4.27. Não cabe, portanto, a esta Procuradoria Geral do Estado se imiscuir na oportunidade e conveniência de se promover a alteração sugerida, que implica na efetivação de políticas públicas,



verdadeiro mérito administrativo, da alçada exclusiva do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado e seus secretários. A este subscritor, cumpre apenas orientar sobre aspectos inerentes a legalidade e constitucionalidade das alterações pretendidas.

4.28. Assim sendo, não se verifica óbice à **constitucionalidade** material da minuta de projeto de lei, tendo em vista que seu conteúdo não contraria preceito e direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e Estadual, o que caracteriza a **higidez material** da proposta, desde que observados os parâmetros federais, conforme apontado ao longo deste arrazoado.



5. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

5.1. A técnica legislativa consiste na observância das regras para a elaboração, redação e alteração das leis objetivando a clareza e precisão da espécie normativa analisada. Em atenção ao parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, estabelece às regras de técnica legislativa dos atos normativos descritos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.

5.2. Em consonância com Lei Complementar nº 95/1998, o Decreto Estadual nº 24.876, de 17 de março de 2020 estabelece às normas para encaminhamento de propostas de atos normativos, merecendo destaque o art. 3º que determina quais documentações necessárias para exame das propostas.

5.3. Dessa forma, em observância as legislações citadas, a análise dos aspectos técnicos, econômicos, financeiros, cadastrais e aqueles que exigem o exercício da competência e discricionariedade do gestor, não são abrangidos nesta análise, que se limita aos aspectos jurídicos relativos à regularidade procedimental e de conteúdo redacional da proposição.

5.4. Quanto à técnica legislativa, sugere-se que a redação do §3º do art. 1º expresse que a aposta deve ocorrer estritamente dentro dos limites territoriais de Rondônia (item 4.9).

6. DA CONCLUSÃO.

6.1. Diante do exposto, opina a Procuradoria Geral do Estado pela **constitucionalidade** da minuta de projeto de lei complementar de id 69390111, que *"dispõe sobre a exploração do serviço público de loteria no estado de Rondônia, institui a Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia - Agero como órgão gestor, regulador e fiscalizador da atividade, e dá outras providências"*, **desde que sejam juntadas aos autos as manifestações técnicas expressamente favoráveis da SEFIN e da SEPOG acerca dos termos da minuta acima e, que sejam observados os parâmetros federais, conforme apontado ao longo deste arrazoado.**

6.2. Submeto o presente à apreciação superior, nos termos do art. 11, inciso V, da Lei Complementar nº 620, de 20 de junho de 2011, por não encontrar-se nas hipóteses de dispensa de aprovação previstas na Portaria nº 136, de 09 de fevereiro de 2021 (0016126663), bem como na Resolução nº 08/2019/PGE/RO (0017606188).

6.3. Considerando a tramitação no item anterior, a consulente deverá abster-se de inserir movimentação neste processo administrativo, aguardando a apreciação do Excelentíssimo Senhor **THIAGO ALENCAR ALVES PEREIRA**, Procurador-Geral do Estado, ou do seu substituto legal.

GLAUBER LUCIANO COSTA GAHYVA

Procurador do Estado junto à Casa Civil



Documento assinado eletronicamente por **GLAUBER LUCIANO COSTA GAHYVA**, Procurador do Estado, em 24/02/2026, às 12:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **69394857** e o código CRC **4117EFD3**.

Referência: Caso responda este Parecer, indicar expressamente o Processo nº 0005.005445/2025-01

SEI nº 69394857





RONDÔNIA

Governo do Estado

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Procuradoria Geral do Estado - PGE
Gabinete do Procurador Geral Adjunto - PGE-GABADJ

DESPACHO

SEI Nº 0005.005445/2025-01

Origem: PGE-CASACIVIL

Vistos.

APROVO o Parecer nº 47/2026/PGE-CASACIVIL (69394857), pelos seus próprios fundamentos.

Ante o exposto, retornem os autos à setorial origem para as providências de praxe, conforme disposição prevista no §3º do artigo 2º da Portaria PGE-GAB nº 136, de 09 de fevereiro de 2021.

Porto Velho - RO, data e horário do sistema.

BRUNNO CORREA BORGES
Procurador-Geral Adjunto do Estado



Documento assinado eletronicamente por **BRUNNO CORREA BORGES, Procurador(a) Geral Adjunto(a) do Estado**, em 25/02/2026, às 11:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **69474568** e o código CRC **9E97FAA7**.



RONDÔNIA

★
Governo do Estado

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Rondônia - AGERO
Presidência - AGERO-PRES

ANÁLISE

Análise nº 1/2026/AGERO-PRES

Trata-se de análise da minuta de Projeto de Lei Complementar (id 69390111), que dispõe sobre a exploração do serviço público de loteria no Estado de Rondônia e institui a Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia – AGERO como órgão gestor, regulador e fiscalizador da atividade.

Considerando o Parecer nº 47/2026/PGE-CASACIVIL (id 69394857), que concluiu pela constitucionalidade formal e material da proposta, bem como pela viabilidade jurídica da organização do serviço lotérico estadual, observados os parâmetros da legislação federal e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal;

Considerando que a matéria encontra amparo na Lei nº 13.756/2018, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.790/2023, que autorizam os Estados a explorarem as modalidades lotéricas previstas na legislação federal;

Considerando, ainda, que as competências atribuídas à AGERO estão em consonância com a Lei Complementar nº 965/2017, que disciplina as atribuições da Agência no âmbito da regulação e fiscalização de serviços públicos delegados;

Manifesto-me favoravelmente à proposta, no que concerne às atribuições institucionais desta Agência, por entender que a designação da AGERO como órgão gestor, regulador e fiscalizador do serviço público de loteria estadual é compatível com sua missão institucional e com o modelo regulatório adotado pelo Estado.

Encaminhem-se os autos à Casa Civil para as providências cabíveis.

Porto Velho, 24 de fevereiro de 2026.

SILVIA LUCAS DA SILVA DIAS
Diretora Presidente
Decreto 24021/2023 (0042689157)





Documento assinado eletronicamente por **SILVIA LUCAS DA SILVA DIAS, Presidente**, em 24/02/2026, às 17:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **69471747** e o código CRC **033EAC63**.

Referência: Caso responda esta Análise, indicar expressamente o Processo nº 0005.005445/2025-01

SEI nº 69471747





RONDÔNIA
★
Governo do Estado

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG
Gerência de Planejamento Governamental - SEPOG-GPG

Ofício nº 2396/2026/SEPOG-GPG

Porto Velho, data e hora na assinatura eletrônica.

À Senhora Diretora,
SANTICLÉIA DA COSTA PORTELA
Diretoria Técnica-Legislativa (DITEL/Casa Civil)
Nesta,

Assunto: Análise quanto aos aspectos orçamentários relativos a minuta de Projeto de Lei que dispõe sobre a exploração do serviço público de loteria
(Ref. Despacho CASACIVIL-DITELGAB [69386819])

Senhora Diretora,

A par de cordiais cumprimentos, em atenção ao Despacho (SEI nº 70505304), que solicita esclarecimentos quanto ao Comitê Interinstitucional, informa-se que realmente houve um equívoco de entendimento técnico na figura do Governador, não cabendo suscitar a figura política, pois o Comitê Interinstitucional configura como instância de governança voltada à articulação e coordenação entre os diversos órgãos da estrutura administrativa e entidades envolvidos, com a finalidade de promover o alinhamento técnico de ações, o compartilhamento de informações e o acompanhamento de iniciativas de interesse comum, devendo desconsiderar a sugestão técnica descrita na informação 31 Sei ID (69370183), *in verbis*:

"Dessa forma, sendo esta SEPOG responsável pela elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas, caso, no âmbito da discricionariedade do Senhor Governador, seja dado prosseguimento ao encaminhamento da Minuta de Projeto de Lei, o comitê interinstitucional deve ser composto por membros do corpo técnico efetivo desta SEPOG".

Conforme disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 965/2017, compete à Câmara de Coordenação e Governança Estadual – CCGE coordenar e integrar as decisões estratégicas de Governo, bem como deliberar sobre atos de gestão que envolvam a ampliação de despesas decorrentes da implementação de políticas públicas, especialmente aquelas de natureza política, institucional, financeira e de gestão do Estado de Rondônia, nos seguintes termos:

Art. 16. A Câmara de Coordenação e Governança Estadual - CCGE tem por finalidade coordenar e integrar as decisões estratégicas de Governo e deliberar sobre os atos de gestão que envolvam a ampliação da despesa com a implementação de políticas públicas, especialmente de recursos humanos e constitucionais, alteração da estrutura organizacional da Administração Pública Estadual, governança corporativa das empresas públicas, ações de comunicação e tecnologia da informação, bem como demais temas com impacto político, institucional, financeiro e de gestão do Estado de Rondônia.

§ 1º. As competências complementares dispostas no caput deste artigo, o escopo das deliberações e o processo interno de operação da Câmara de Coordenação e Governança Estadual - CCGE serão estabelecidos em Decreto.

No âmbito do Estado de Rondônia, cumpre destacar que já existe estrutura institucional com atribuições correlatas, notadamente a Câmara de Coordenação e Governança Estadual – CCGE, instituída pela Lei Complementar nº 965/2017, a qual exerce papel estratégico na coordenação e integração das decisões governamentais.

Nos termos do art. 16 da referida norma, compete à CCGE deliberar sobre atos de gestão que envolvam a ampliação de despesas e a implementação de políticas públicas, especialmente aquelas com impacto político, institucional, financeiro e de gestão, bem como promover o alinhamento das ações no âmbito da Administração Pública Estadual.

Nesse contexto, verifica-se que a existência do Comitê Interinstitucional não conflita com as competências já atribuídas à CCGE, podendo, ao contrário, atuar de forma complementar, especialmente no que se refere à articulação técnica e operacional entre os órgãos envolvidos. Eventuais matérias com repercussão estratégica ou que impliquem aumento de despesa deverão, quando cabível, ser submetidas à apreciação da CCGE, em observância ao arcabouço normativo vigente.

Dessa forma, não se vislumbra óbice ao prosseguimento do pleito, considerando que o Estado já dispõe de instância de governança apta a absorver ou coordenar as atribuições propostas, garantindo a adequada integração institucional, a racionalização das decisões e a observância dos princípios da eficiência e da boa governança pública.

Destaca-se, ainda, que, por não se tratar de criação de despesa, tampouco de expansão obrigatória de caráter continuado, não se vislumbram óbices de natureza orçamentária, conforme evidenciado na Análise Técnica nº 338 (0064081728) e na Informação nº 31 (69370183).

No mais, a Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG) permanece à disposição para eventuais esclarecimentos.

BEATRIZ BASÍLIO MENDES

Secretária de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPOG



Documento assinado eletronicamente por **Beatriz Basilio Mendes, Secretário(a)**, em 24/03/2026, às 15:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **70506661** e o código CRC **64149A09**.