REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

FEDERALISMO FISCAL E LEGALIDADE ESTRITA: A (I)LEGALIDADE DAS LOTERIAS MUNICIPAIS NO BRASIL

Fiscal Federalism and Strict Legality: The (I)llegality of Municipal Lotteries in Brazil

https://doi.org/10.63835/qxhvwc33

Artigo recebido em: 07/02/20269
Artigo aceito em: 25/05/2026

Daniela da Silva Leite Barros
Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).
Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI, 2007).
Especialista em Direito Municipal, com formação para o Magistério Superior, pela Universidade Anhanguera/UNIDERP (2009/2011). Especialista em Gestão Pública pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI). Licenciada em Filosofia pela Universidade Federal do Piauí (UFPI).
Servidora pública da Secretaria de Justiça do Estado do Piauí,
Assessora do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas no Piauí (DNOCS-PI).
ORCID: https://orcid.org/0009-0003-7940-455X
E-mail: danielayanne@hotmail.com

Resumo

A multiplicação de iniciativas legislativas municipais voltadas à criação de loterias próprias reabre, no constitucionalismo brasileiro, uma controvérsia estrutural sobre os limites da autonomia local em matéria com impactos fiscais e regulatórios relevantes. Este artigo analisa a (i)legalidade das loterias municipais no Brasil à luz do federalismo fiscal e do princípio da legalidade estrita, examinando sua compatibilidade com a repartição constitucional de competências e com a necessidade de governança federativa em setores de efeitos potencialmente extraterritoriais. Adota-se abordagem jurídico-dogmática, com suporte comparado, baseada na análise de fontes normativas e de jurisprudência constitucional, complementada por critérios de comparação institucional entre modelos federativos de exploração subnacional de loterias. Os resultados indicam que, no estado atual do direito positivo e do controle de constitucionalidade, a hipótese de validade municipal apresenta baixo grau de estabilização jurídico-constitucional, sobretudo diante da competência privativa da União para disciplinar "sistemas de consórcios e sorteios" e do entendimento de que a matéria, em regra, excede o âmbito do interesse local. Compreende-se, por fim, que a evolução do marco regulatório federal e as experiências estaduais contribuem para delimitar parâmetros de governança e controle, mas não autorizam transposição

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

automática ao plano municipal sem bases normativas explícitas e mecanismos consistentes de coordenação, fiscalização e enforcement. Assim, eventual admissibilidade municipal, quando formulada, deve ser tratada como legalidade condicionada, dependente de desenho institucional compatível com a estrutura federativa, sob pena de ampliar a insegurança jurídica e tensionar o federalismo fiscal.

Palavras-chave: Federalismo fiscal; repartição de competências; legalidade estrita; loterias municipais; Constituição de 1988.

Abstract

The proliferation of municipal legislative initiatives aimed at creating their own lotteries reopens, within Brazilian constitutionalism, a structural controversy regarding the limits of local autonomy in matters with significant fiscal and regulatory impacts. This article analyzes the (il)legality of municipal lotteries in Brazil in light of fiscal federalism and the principle of strict legality, examining their compatibility with the constitutional distribution of powers and the need for federative governance in sectors with potentially extraterritorial effects. A legal-dogmatic approach is adopted, with comparative support, based on the analysis of normative sources and constitutional jurisprudence, complemented by criteria for institutional comparison between federative models of subnational lottery operation. The results indicate that, in the current state of positive law and constitutional review, the hypothesis of municipal validity presents a low degree of legal-constitutional stability, especially given the exclusive competence of the Union to regulate "consortium and lottery systems" and the understanding that the matter, as a rule, exceeds the scope of local interest. It is concluded that the evolution
of the federal regulatory framework and state experiences contribute to defining governance and control parameters, but do not authorize automatic transposition to the municipal level without explicit normative bases and consistent mechanisms for coordination, oversight, and enforcement. Thus, any eventual municipal admissibility, when formulated, must be treated as conditional legality, dependent on an institutional design compatible with the federative structure, otherwise it risks increasing legal uncertainty and straining fiscal federalism.

Keywords: Fiscal federalism; division of powers; strict legality; municipal lotteries; 1988 Constitution.

INTRODUÇÃO

A conformação do federalismo brasileiro a partir da Constituição de 1988 estruturou-se sobre um arranjo complexo que combina descentralização política, autonomia financeira dos entes subnacionais e preservação da unidade normativa do Estado. Nesse modelo, a repartição de competências não opera apenas como técnica de organização do poder, mas como mecanismo de equilíbrio federativo, de contenção do poder normativo e de garantia da legalidade no exercício das funções legislativas e arrecadatórias. O federalismo fiscal, por sua vez, delimita quem pode instituir, regular e explorar determinadas atividades econômicas com impacto direto sobre receitas públicas, concorrência e segurança jurídica.

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

Nas últimas décadas, o agravamento das assimetrias fiscais e a pressão por financiamento de políticas públicas no plano local estimularam iniciativas normativas municipais voltadas à ampliação de fontes próprias de arrecadação. Entre elas, destaca-se a proliferação de leis municipais que buscam instituir loterias próprias, frequentemente apresentadas como instrumentos de fortalecimento da autonomia financeira e de atendimento a demandas locais. Esse movimento, contudo, projeta tensões constitucionais relevantes ao deslocar para a esfera municipal uma atividade que, no desenho brasileiro, tem sido tratada com alta densidade normativa e com necessidade de coordenação regulatória para conter efeitos para além do território do ente instituidor.

A atividade lotérica, para além de sua dimensão arrecadatória, configura um setor associado a riscos sociais e econômicos e, por isso, usualmente submetido a regimes de controle voltados à integridade, à fiscalização e à prevenção de ilícitos, como a lavagem de dinheiro. Soma-se a isso o fato de que seus efeitos regulatórios e concorrenciais tendem a extrapolar limites territoriais, sobretudo em ambientes digitais, tornando central a discussão sobre coordenação federativa para evitar fragmentação normativa e distorções de mercado. Nesse cenário, a expansão municipal nesse campo recoloca questões centrais do constitucionalismo federativo brasileiro, especialmente quanto à legalidade estrita, à reserva de competência legislativa e à própria noção de interesse local.

A relevância desta pesquisa reside, portanto, na necessidade de examinar criticamente a

(i)legalidade das loterias municipais à luz do federalismo fiscal e da repartição constitucional de competências, considerando o estado atual do direito positivo e do controle de constitucionalidade. O tema ganha densidade adicional diante da evolução recente do marco regulatório federal das loterias e das apostas, com reorganizações normativas recentes, e diante da atuação do Supremo Tribunal Federal na delimitação das fronteiras entre regulação centralizada e exploração subnacional dessas atividades.

O percurso teórico do artigo fundamenta-se na doutrina constitucional e financeira sobre federalismo fiscal, coordenação intergovernamental e limites à autonomia subnacional, com destaque para contribuições de Marta Arretche, Motta, Buíssa e Bevilacqua e Heleno Taveira Torres. Esses referenciais são articulados com a dogmática da legalidade estrita, da reserva de competência e do controle de constitucionalidade, a partir de autores como José Afonso da Silva e Celso Antônio Bandeira de Mello, buscando oferecer leitura sistemática das restrições

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

constitucionais ao exercício do poder normativo-arrecadatório. No campo específico da regulação de jogos e loterias, o estudo dialoga com a produção acadêmica recente dedicada ao setor no Brasil, bem como com a jurisprudência constitucional pertinente.

Do ponto de vista normativo, a análise apoia-se na Constituição Federal de 1988, especialmente nos dispositivos sobre repartição de competências legislativas e materiais, com destaque para o art. 22, XX, que atribui à União competência privativa para legislar sobre "sistemas de consórcios e sorteios", e para o art. 30, que delimita a autonomia municipal e o âmbito do interesse local. No plano infraconstitucional, examinam-se o Decreto-Lei nº 204/1967, como marco histórico da disciplina das loterias no Brasil, e as Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023, que reconfiguraram o regime jurídico das modalidades lotéricas e das apostas de quota fixa, compondo o ambiente regulatório contemporâneo. Consideram-se, ainda, atos normativos e diretrizes administrativas expedidos no âmbito federal, relevantes para compreender a lógica atual de regulação e fiscalização da atividade.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal constitui elemento central da investigação, sobretudo os precedentes que afirmam a competência legislativa privativa da União para disciplinar o setor, ao mesmo tempo em que reconhecem a possibilidade de exploração subnacional estadual sob limites específicos, bem como decisões mais recentes que problematizam iniciativas municipais. Esses julgados são tratados não apenas como aplicação

pontual do texto constitucional, mas como parâmetros interpretativos capazes de revelar o grau de estabilização jurídico-constitucional da hipótese municipal no sistema federativo brasileiro. Assim, o objetivo geral do estudo consiste em analisar a (i)legalidade das loterias municipais no Brasil à luz do federalismo fiscal, da legalidade estrita e da repartição constitucional de competências. Como objetivos específicos, busca-se: (a) examinar o papel da repartição de competências como mecanismo de contenção do poder normativo e arrecadatório dos entes subnacionais; (b) identificar fundamentos normativos e jurisprudenciais que estruturam o regime jurídico das loterias no ordenamento brasileiro; (c) avaliar o grau de estabilização jurídico-constitucional da hipótese municipal diante de desenvolvimentos regulatórios recentes; e (d) analisar, a partir de estudo comparado, arranjos institucionais adotados em outros modelos federativos e os limites de sua aplicabilidade ao contexto brasileiro.

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

A investigação desenvolve-se por abordagem jurídico-dogmática, com suporte comparado, baseada na análise sistemática do texto constitucional, da legislação infraconstitucional e de precedentes do Supremo Tribunal Federal, complementada por critérios de comparação institucional entre experiências federativas selecionadas. Parte-se do pressuposto de que a compreensão adequada da controvérsia sobre loterias municipais exige articulação entre dogmática constitucional, direito financeiro e teoria do federalismo, evitando tanto soluções formalistas quanto leituras excessivamente pragmáticas da autonomia local.

A estrutura do trabalho organiza-se em seis seções. Após esta introdução, examinam-se fundamentos do federalismo fiscal, da repartição de competências e da legalidade estrita no Estado brasileiro. Em seguida, analisa-se o regime jurídico das loterias no Brasil, com destaque para sua evolução normativa e para a jurisprudência constitucional recente. A quarta seção dedica-se à avaliação da hipótese municipal à luz de desenvolvimentos regulatórios e do controle de constitucionalidade. Na sequência, apresenta-se estudo comparado sobre modelos federativos de regulação e exploração subnacional de loterias. Por fim, nas considerações finais, discutem-se condicionantes jurídico-institucionais relevantes para o debate sobre a (i)legalidade das loterias municipais no sistema constitucional brasileiro.

1 FEDERALISMO FISCAL, REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS E LEGALIDADE ESTRITA NO ESTADO BRASILEIRO

O federalismo fiscal desenhado pela Constituição de 1988 não permite tratar "autonomia" como autorização para discricionariedade normativa. Com isso, a descentralização vem combinada com a preservação da unidade, de modo que a distribuição de encargos e receitas convive com fronteiras materiais destinadas a impedir que pressões arrecadatórias se convertam em expansão regulatória fora do desenho federativo. Nesse quadro, a repartição de competências é elemento estruturante da racionalidade constitucional, pois define quem pode legislar e atuar em determinados setores; por isso, iniciativas subnacionais com alto impacto fiscal e regulatório devem ser avaliadas prioritariamente pela compatibilidade com a matriz constitucional de competências, e não por argumentos genéricos de necessidade financeira ou por promessas arrecadatórias.

Aplicado às loterias municipais, esse raciocínio evidencia a função limitadora do

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

sistema de competências, ou seja, embora o art. 30 assegure ao município legislar sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, esse espaço não opera como cláusula aberta para instituir regimes jurídicos completos em setores constitucionalmente centralizados. Considerando que a atividade lotérica tende a produzir efeitos extraterritoriais (circulação de apostadores, publicidade, plataformas digitais) e exige controles de integridade, proteção do consumidor e prevenção de ilícitos, a invocação de "interesse local" demanda demonstração material concreta e, em regra, não neutraliza a reserva de competência.

Nesse sentido, a legalidade estrita, correlacionada à reserva de competência, funciona como critério dogmático de contenção. Com o art. 22, XX atribuindo à União competência privativa sobre "sistemas de consórcios e sorteios" e com a orientação restritiva do STF sobre iniciativas locais que tensionem essa centralização, a validade municipal não pode ser presumida, devendo ser demonstrada por base constitucional e infraconstitucional compatível, sob pena de usurpação normativa e fragmentação regulatória.

1.1 Fundamentos constitucionais do federalismo fiscal e racionalidade da repartição de competências

No arranjo constitucional inaugurado pela Constituição de 1988, a discussão fiscal não se reduz a um "debate de receitas", pois envolve técnica de distribuição de autoridade política e de responsabilidade financeira. A Constituição combina autonomia e coordenação: ao reconhecer capacidades próprias aos entes subnacionais, simultaneamente impõe limites normativos destinados a preservar a unidade do ordenamento e a previsibilidade no exercício do poder.

Consequentemente, a repartição de competências deve ser lida como eixo de racionalidade do sistema federativo, na medida em que define, com pretensão de estabilidade, quem pode legislar, executar e regular, condicionando, por essa via, a forma juridicamente legítima de obtenção e gestão de recursos públicos (Arretche, 2013; Torres, 2014). Essa racionalidade não se esgota em evitar "conflitos formais" entre entes; visa, sobretudo, impedir assimetrias regulatórias relevantes em setores que exigem uniformidade mínima. Assim, quando pressões por financiamento local induzem a criação de regimes normativos setoriais, o ponto decisivo não é a utilidade fiscal da medida, mas sua compatibilidade com a matriz

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

constitucional de competências, sob pena de converter autonomia em fragmentação.

É por isso que, na dogmática constitucional, a autonomia municipal não é tratada como categoria expansiva ilimitada, mas como autonomia juridicamente situada, exercida dentro dos marcos de competência e de coordenação federativa, especialmente quando a matéria possui repercussões para além do território do ente que pretende normatizá-la (Arretche, 2013; Motta; Buíssa; Bevilacqua, 2023). Além disso, o modelo brasileiro preserva centralização legislativa relevante em diversas áreas, reforçando o caráter sistemático da repartição: a União conserva ampla capacidade normativa e, com isso, estabelece parâmetros nacionais que condicionam a atuação subnacional.

Para Arretche, "[...] em conjunto, as instituições do federalismo brasileiro aproximam o Brasil das fórmulas que favorecem a autoridade do governo central" (Arretche, 2013, p. 38). Essa constatação é importante para o presente estudo porque indica que, em matérias que demandam disciplina uniforme e controle rigoroso, a solução constitucional tende a privilegiar centralização legislativa e coordenação, em vez de pulverização de regimes locais.

A racionalidade constitucional da repartição de competências exige leitura de compatibilidade entre autonomia financeira e competência normativa. Em sentido prático, instrumentos de incremento arrecadatório só são constitucionalmente sustentáveis quando o ente possui, de forma clara, competência para instituir o regime jurídico correspondente, seja como competência própria, seja como atuação suplementar "no que couber", sem criação de um sistema normativo autônomo em campo constitucionalmente reservado (Torres, 2014; Motta; Buíssa; Bevilacqua, 2023).

1.2 Autonomia municipal, coordenação federativa e limites constitucionais: interesse local e efeitos extraterritoriais

A Constituição de 1988 confere competência normativa aos Municípios, mas o faz em chave condicionada: legislar sobre interesse local e suplementar normas federais e estaduais "no que couber" (Brasil, 1988, art. 30, I e II) não equivale a soberania normativa, tampouco autoriza liberdade irrestrita para instituir regimes jurídicos próprios em setores de alta densidade regulatória. Em termos dogmáticos, tais comandos inserem a atuação municipal em um sistema de competências orientado à preservação de unidade normativa e coordenação federativa,

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

prevenindo fragmentação e conflitos de autoridade. Por isso, a autonomia municipal deve ser compreendida como autonomia juridicamente situada, especialmente quando a matéria disciplinada tende a produzir efeitos para além do território do ente que pretende normatizá-la (Arretche, 2013).

Nesse quadro, o interesse local não pode ser lido de modo expansivo ou instrumental, pois constitui critério material de repartição de competências vinculado à predominância dos impactos no território municipal – e não à conveniência arrecadatória. A Súmula Vinculante 38 é frequentemente utilizada como exemplo de matéria tipicamente local (a fixação do horário do comércio), justamente por envolver regulação urbana de efeitos predominantemente internos e baixa complexidade sistêmica. Assim, quanto mais uma norma municipal irradia efeitos econômicos e sociais relevantes para além do município, maior se torna o ônus argumentativo para sustentá-la como expressão de interesse local, sobretudo quando a disciplina se projeta sobre setores estruturados e operados em escala nacional (Silva, 2025).

Esse limite material se articula com a lógica de coordenação do federalismo brasileiro. A competência suplementar prevista no art. 30, II não legitima a criação de sistemas normativos autônomos em setores já disciplinados por normas superiores, mas a complementação "no que couber", isto é, nos espaços residuais de conformação local compatíveis com a disciplina federal e estadual. Nessa perspectiva, a repartição de competências expressa uma opção constitucional de desenho institucional voltada a organizar o exercício do poder normativo de forma racional e estável, e não a permitir sobreposição ou concorrência desordenada entre entes federativos (Silva, 2025).

A noção de efeitos extraterritoriais, por sua vez, é decisiva para operacionalizar esses limites. Atividades reguladas que envolvem circulação ampla de agentes, uso intensivo de plataformas tecnológicas, publicidade para além do território do ente instituidor e riscos difusos à coletividade tendem a exceder o âmbito típico do interesse predominantemente local. Nesses casos, a fragmentação regulatória não é apenas inconveniente: pode gerar assimetrias concorrenciais, dificultar a fiscalização e comprometer políticas públicas de alcance nacional. É precisamente nesse contexto que a coordenação federativa e a existência de normas gerais desempenham função estabilizadora, exigindo um mínimo de unidade do regime jurídico como condição de efetividade do sistema (Bulman-Pozen; Gerken, 2009; Hills Jr., 1998).

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

1.3 Legalidade estrita, reserva de competência e controle de constitucionalidade como contenção do poder normativo-arrecadatório

O princípio da legalidade, no constitucionalismo brasileiro, assume feição particularmente rigorosa quando aplicado ao exercício do poder normativo em matéria de impacto fiscal e regulatório. Não se trata apenas da exigência genérica de conformidade da atuação estatal à lei, mas de legalidade estrita, entendida como necessidade de fundamento constitucional e legal específico – e, quando exigido, de lei formal – para a criação de deveres, restrições e regimes jurídicos que afetem direitos, mercados e a própria estrutura do Estado. Nessa chave, a legalidade estrita funciona como técnica de contenção do poder público, impedindo que a criatividade normativa dos entes federados suplante os limites materiais estabelecidos pela Constituição (Bandeira de Mello, 2021).

No plano federativo, a legalidade estrita opera em articulação direta com a reserva de competência. A Constituição de 1988 distribui competências e reserva determinadas matérias à disciplina legislativa centralizada, especialmente quando se pretende preservar unidade normativa mínima e estabilidade institucional. É nesse contexto que se insere a competência privativa da União para legislar sobre "sistemas de consórcios e sorteios", prevista no art. 22, inciso XX (Brasil, 1988). A existência dessa reserva significa que a validade de normas subnacionais depende não apenas da finalidade perseguida, mas, sobretudo, da titularidade constitucional da competência legislativa, sob pena de usurpação normativa.

A doutrina constitucional é consistente ao afirmar que a legalidade estrita impede a ampliação implícita de competências a partir de cláusulas genéricas de autonomia. Desse modo, "[...] a repartição de competências é matéria de direito estrito, não comportando interpretação extensiva que desfigure o modelo constitucional" (Silva, 2025, p. 596). Essa concepção é central para o debate em torno de iniciativas municipais de caráter arrecadatório-regulatório: mesmo quando orientadas por objetivos legítimos, tais iniciativas não podem criar regimes jurídicos em setores constitucionalmente reservados, sob pena de violar a própria lógica do Estado Federal.

Se a repartição de competências deve ser tratada como matéria de direito estrito, o controle de constitucionalidade assume papel reforçado como mecanismo de preservação da unidade do ordenamento. O Supremo Tribunal Federal, ao exercer a guarda da Constituição (Brasil, 1988, art. 102), atua como instância de estabilização do pacto federativo, delimitando

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

o alcance das competências e corrigindo expansões normativas incompatíveis com o desenho constitucional. Em matéria de repartição de competências, a jurisprudência constitucional tem enfatizado que a autonomia dos entes subnacionais não autoriza a criação de sistemas normativos paralelos em campos sujeitos à disciplina legislativa centralizada, precisamente para evitar fragmentação regulatória e insegurança jurídica (Mendes; Branco, 2025).

A contenção do poder normativo-arrecadatório por meio da legalidade estrita não deve ser compreendida como obstáculo à autonomia federativa, mas como condição de sua legitimidade. Ao exigir base constitucional clara e respeito à reserva de competência, o sistema constitucional busca assegurar que a busca por receitas públicas não se traduza em desorganização normativa ou em competição regulatória entre entes.

Nesse sentido, legalidade estrita, repartição de competências e controle de constitucionalidade operam como garantias institucionais do federalismo fiscal, preservando a coerência do sistema e oferecendo parâmetros objetivos para avaliar a validade de iniciativas subnacionais em setores de elevada densidade regulatória (Torres, 2014; Motta; Buíssa; Bevilacqua, 2023).

2 REGIME JURÍDICO DAS LOTERIAS NO BRASIL E RECONFIGURAÇÃO NORMATIVA-JURISPRUDENCIAL RECENTE

O regime jurídico das loterias no Brasil foi historicamente construído sob matriz federal, com enquadramento da atividade como serviço público e pretensão de uniformidade normativa. Nesse quadro, o Decreto-Lei nº 204/1967 organizou a exploração lotérica e consolidou, em termos clássicos, a tese de exclusividade federal na disciplina do setor (Brasil, 1967). Com a Constituição de 1988, a questão passa a ser relida pela lógica da repartição de competências, ou seja, a União mantém competência privativa para legislar sobre “sistemas de consórcios e sorteios” (CF, art. 22, XX), ao passo que a autonomia federativa exige delimitar com precisão o que permanece reservado à disciplina legislativa centralizada e o que pode ser exercido no plano subnacional sem ruptura da unidade normativa.

No plano infraconstitucional, a trajetória recente reforça a densidade regulatória do setor e sua conexão com finanças públicas e governança. A Lei nº 13.756/2018 reorganiza destinações e modalidades lotéricas, inclusive ao inserir as apostas de quota fixa no arcabouço

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

legal (Brasil, 2018). Em seguida, a Lei nº 14.790/2023 reestrutura esse segmento, altera diplomas anteriores e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 204/1967, conformando ambiente normativo mais detalhado e com exigências crescentes de autorização/licenciamento e fiscalização (Brasil, 2023).

Paralelamente, a reconfiguração do regime lotérico foi consolidada por estabilização jurisprudencial, especialmente a partir do julgamento de 30 de setembro de 2020, quando o Supremo Tribunal Federal enfrentou a pretensão de exclusividade federal na exploração de loterias. Na ocasião, ao julgar controvérsias sobre loterias estaduais, o Tribunal afastou a exclusividade da União para explorar loterias, preservando, contudo, a centralidade da competência legislativa federal sobre "sistemas de sorteios", o que impede a criação de regimes paralelos por entes subnacionais no núcleo regulatório (STF, 2020; CF, art. 22, XX).

Essa distinção, entre disciplina legislativa centralizada e exploração subnacional sob parâmetros, desloca o debate do "pode arrecadar" para o "pode instituir o sistema jurídico" e condiciona iniciativas locais à compatibilidade vertical com a Constituição e com a legislação federal setorial. Nesse movimento, a sistematização normativa promovida no âmbito federal, inclusive por órgãos responsáveis pela governança do setor, evidencia o incremento dos requisitos de controle e fiscalização e reforça a exigência de coerência federativa e padronização mínima no tratamento jurídico das modalidades lotéricas (Brasil, 2024).

2.1 Trajetória normativa e institucional da atividade lotérica no ordenamento brasileiro

A disciplina estatal intensa e a centralização legislativa do núcleo regulatório caracterizam, historicamente, o setor lotérico brasileiro, em razão da sensibilidade social do tema e da necessidade de uniformidade e controle. Para fins deste estudo, entende-se por "núcleo regulatório" o desenho do sistema: definição de modalidades, requisitos de operação, padrões de integridade e fiscalização, sanções, destinações e regras estruturantes que moldam o funcionamento do mercado.

Essa centralização se vincula à premissa de que a repartição de competências é matéria de direito estrito e não admite reconstruções por analogias expansivas, sobretudo quando o texto constitucional reserva a um ente o comando normativo do "sistema", sob pena de desfigurar o modelo constitucional (Silva, 2025; Mendes; Branco, 2025). No plano infraconstitucional,

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

o marco inicial dessa conformação é o Decreto-Lei nº 204/1967 (Brasil, 1967), que organizou o setor sob regime de direito público e reforçou a presença do Estado como organizador e fiscal do arranjo.

Com a Constituição de 1988 (Brasil, 1988), a compreensão do tema desloca-se para o eixo da repartição de competências, que funciona como mecanismo de preservação da unidade normativa do ordenamento e de estabilização do pacto federativo (Mendes; Branco, 2025). Nesse sentido, o constituinte atribuiu à União competência privativa para legislar sobre "sistemas de consórcios e sorteios" (Brasil, 1988, art. 22, XX), sinalizando que o comando legislativo do sistema deve permanecer submetido a disciplina uniforme. A partir daí, torna-se indispensável distinguir: a) o campo da competência legislativa centralizada, relativo ao "sistema" (núcleo regulatório), e b) o campo de atuação administrativa ou material eventualmente admitida em plano subnacional, quando houver base legal e desde que não implique a criação de um regime normativo próprio que altere a arquitetura do sistema (Silva, 2025; Mendes; Branco, 2025).

A permanência de dispositivos do Decreto-Lei nº 204/1967 (Brasil, 1967) após 1988 deve ser compreendida dentro de um processo de acomodação institucional: parte do arcabouço anterior permaneceu como referência histórica e organizacional, enquanto o novo paradigma constitucional reorientou a discussão para competências, legalidade e controle. Do ponto de vista do Direito Administrativo, mesmo reconhecendo transformações posteriores na disciplina do setor, a qualificação histórica e o ambiente regulatório reforçam uma ideia central: quando o Estado submete determinada atividade a um regime jurídico público e a trata como institucionalmente sensível, intensificam-se exigências de legalidade, fiscalização, conformidade com finalidades públicas e accountability, o que reduz espaços de conformação normativa "livre" por entes subnacionais (Bandeira de Mello, 2021). Não se trata de afirmar imutabilidade do regime pré-1988, mas de evidenciar por que o setor não evolui como simples atividade econômica privada: ele exige lastro legal, supervisão e coordenação.

A inflexão normativa mais relevante do período recente ocorre com a Lei nº 13.756/2018 (Brasil, 2018), que reorganiza destinações da arrecadação e introduz de modo explícito modalidades contemporâneas, incluindo as apostas de quota fixa, inaugurando um ciclo de densificação regulatória federal. Esse movimento é coerente com a perspectiva da Constituição financeira, segundo a qual a normatização de instrumentos de arrecadação e

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

financiamento estatal deve operar sob parâmetros de legitimidade, coordenação e controle, e não apenas sob lógica de conveniência fiscal (Torres, 2014; Motta; Buíssa; Bevilacqua, 2023). Em seguida, a Lei nº 14.790/2023 aprofunda esse processo ao reestruturar o regime das apostas de quota fixa, alterar diplomas anteriores e revogar dispositivos do Decreto-Lei nº 204/1967, evidenciando que o setor passa a demandar governança regulatória mais sofisticada e, sobretudo, reforçando a ocupação do espaço normativo federal associado ao art. 22, XX.

No plano institucional, esse adensamento normativo vem acompanhado pela consolidação de estruturas administrativas federais voltadas à governança do setor, como a atuação da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (Brasil, 2024), que sistematiza normas, orientações e instrumentos de fiscalização. Sob a ótica federativa, esse desenho reforça a exigência de compatibilidade vertical e de coordenação, isto é, a multiplicação de regimes locais em matéria de "sistemas de sorteios" tende a elevar custos de *enforcement*, produzir fragmentação regulatória e afetar a segurança jurídica, com reflexos na própria racionalidade do federalismo fiscal (Arretche, 2013; Motta; Buíssa; Bevilacqua, 2023). É a partir dessa trajetória, normativa e institucional, que se delimita o contexto em que se insere, criticamente, a discussão sobre iniciativas municipais no setor, que devem ser testadas pela compatibilidade com a competência privativa da União e pela vedação de criação de "sistema" normativo local.

2.2 Natureza jurídica e consequencias regulkatórias: exploração, autirização / licenciamento e fiscalização

A definição da natureza jurídica da atividade lotérica funciona como chave de leitura para as consequências regulatórias ligadas à exploração, à autorização/licenciamento e à fiscalização, porque é ela que determina o grau de legalidade exigível, a intensidade do controle estatal e o espaço de conformação permitido aos entes federativos. No ordenamento brasileiro, esse enquadramento foi historicamente construído sob a matriz de serviço público e de regime jurídico especial, tal como estruturado pelo Decreto-Lei nº 204/1967, no qual se reforçam o controle estatal e a vinculação a finalidades públicas como elementos conformadores do setor (Brasil, 1967).

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

Com a Constituição de 1988, a discussão é reposicionada no campo da repartição de competências, preservando-se a necessidade de regime jurídico forte, mas distinguindo-se, com mais nitidez, a exploração material da atividade, que pode ocorrer em determinados arranjos, da titularidade da competência legislativa para estruturar o sistema normativo correspondente, tal como exige o desenho federativo constitucional (Brasil, 1988).

No plano do Direito Administrativo, quando a atividade é submetida a um regime jurídico de direito público, o Estado se afirma como organizador e fiscal do setor, não apenas por opção política, mas por consequência do próprio modelo jurídico adotado. Ao definir serviço público como "[...] toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por quem lhe faça as vezes, sob regime jurídico de direito público", Bandeira de Mello (2021, p. 688) delimita um campo em que legalidade, controles prévios e fiscalização contínua não aparecem como acessórios, mas como exigências estruturantes do instituto.

A partir dessa moldura, perde força a tentativa de tratar a atividade lotérica como simples atividade econômica privada ou como espaço de livre conformação normativa local, já que o setor pressupõe disciplina legal estável, padrões uniformes e mecanismos de controle compatíveis com seus riscos e finalidades.

É nesse ponto que a distinção entre legislar**,** explorar **e** autorizar/licenciar ganha densidade analítica, porque delimita o que pertence ao núcleo normativo do "sistema" e o que se situa no campo da execução administrativa. Ao atribuir à União a competência privativa para legislar sobre "sistemas de consórcios e sorteios", nos termos do art. 22, XX, a Constituição de 1988 reserva ao plano federal a definição de modalidades, requisitos gerais, condições estruturais de funcionamento e sanções, preservando a uniformidade normativa do setor (Brasil, 1988).

Já a exploração material pode ser exercida pelo próprio Estado ou, quando admitido pelo ordenamento, por entes subnacionais, desde que não haja inovação no núcleo legislativo reservado; por sua vez, autorização e licenciamento devem ser compreendidos como atos administrativos de execução vinculados ao regime legal previamente instituído, de modo que não se confundem com competência para criar o sistema jurídico que os fundamenta, nem autorizam reconfiguração de seus elementos estruturantes.

A evolução legislativa recente confirma essa separação funcional ao densificar, em nível

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

federal, o conteúdo normativo do setor e ao estruturar, com maior detalhamento, o ciclo de autorização e controle. A Lei nº 13.756/2018 reorganiza o arranjo ao disciplinar modalidades lotéricas e destinações da arrecadação, enquanto a Lei nº 14.790/2023 aprofunda esse movimento ao instituir regime minucioso de autorização para apostas de quota fixa, incorporando requisitos de governança, integridade, prevenção à lavagem de dinheiro e proteção do consumidor, além de reordenar diplomas correlatos e revogar dispositivos do Decreto-Lei nº 204/1967 (Brasil, 2018; Brasil, 2023).

A autorização/licenciamento, nesse cenário, não aparece como ato isolado ou discricionário, mas como etapa final de um processo normativo complexo que pressupõe lei federal e aparato administrativo capaz de fiscalizar e sancionar, o que restringe, de modo sensível, o espaço para disciplina normativa subnacional autônoma sobre o "sistema".

No plano do controle, a fiscalização da atividade lotérica se impõe como componente indispensável do regime jurídico, considerando os riscos econômicos e sociais associados aos sistemas de sorteios e a necessidade de coerência regulatória. Quando parâmetros mínimos de fiscalização, conformidade e *enforcement* são tratados como eixo de coordenação, reduz-se o incentivo à fragmentação por regimes locais concorrentes e diminuem-se assimetrias que, na prática, corroem a eficácia do controle e ampliam custos institucionais de supervisão.

É nesse sentido que a leitura da Constituição financeira, tal como desenvolvida por Torres, reforça o papel estruturante da fiscalização, ao exigir que "[...] instrumentos de arrecadação e financiamento estatal operem sob critérios de legalidade, transparência e controle, o autor vincula legitimidade fiscal e racionalidade do sistema à existência de mecanismos verificáveis de governança" (Torres, 2014, p. 219).

A partir dessas premissas, a consequência jurídica torna-se operacionalmente evidenciada, ou seja, a exploração de sistemas de sorteios não pode ser dissociada do regime que os institui, define e controla, porque a criação de um sistema normativo próprio, a definição de modalidades e a fixação de requisitos gerais de funcionamento permanecem ancoradas na competência legislativa centralizada, ao passo que a execução administrativa depende de autorização fundada em lei válida e compatível com o desenho federal.

Quando iniciativas subnacionais, especialmente municipais, pretendem instituir ou disciplinar sistemas de sorteios sem respaldo legislativo federal adequado, o problema deixa

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

de ser apenas de técnica regulatória e passa a ser de validade, por vício de competência e por afronta à legalidade estrita, com impacto direto na coordenação federativa e na racionalidade do federalismo fiscal, na linha desenvolvida por Torres e Motta, Buíssa e Bevilacqua, ao tratarem da exigência de controle e coerência institucional no domínio da arrecadação (Torres, 2014; Motta; Buíssa; Bevilacqua, 2023).

2.3 Jurisprudência constitucional e o redesenho do arranjo federativo do setor: parâmetros e tensões atuais

A reconfiguração recente do regime jurídico das loterias no Brasil não decorre apenas de alterações legislativas. O desenho efetivo do setor vem sendo consolidado por decisões do Supremo Tribunal Federal que delimitam a repartição de competências e, com efeitos práticos, distinguem o que integra a disciplina do "sistema", de matriz nacional, e o que pode ser admitido como execução administrativa no plano subnacional.

Esse movimento aparece de forma clara no julgamento conjunto da ADPF 492, da ADPF 493 e da ADI 4986, concluído em 30 de setembro de 2020. Na ocasião, o Tribunal afastou a tese de exclusividade material da União na exploração lotérica e, simultaneamente, preservou como eixo estruturante a competência privativa federal para legislar sobre "sistemas de consórcios e sorteios", prevista no art. 22, XX, da Constituição. Com isso, o espaço subnacional se abre para atuação condicionada, mas não para reconfiguração do núcleo normativo do setor.

O critério estruturante extraído desse precedente reside na separação entre (i) exploração e execução administrativa e (ii) instituição normativa do "sistema". A primeira pode ser discutida no plano subnacional dentro de balizas; a segunda abrange modalidades, regime geral, requisitos estruturantes, autorização/licenciamento, sanções e arquitetura de fiscalização, permanecendo sob centralidade legislativa federal como condição de unidade normativa e coordenação federativa. Essa leitura se ancora na premissa de que a repartição de competências opera como direito estrito, de modo que expansões interpretativas que desloquem o núcleo normativo do sistema para a esfera local tendem a ser incompatíveis com o desenho constitucional, conforme a dogmática de Silva (2025) ao tratar da rigidez e dos limites de reconstrução das competências constitucionais.

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

Essa racionalidade também se expressa na Súmula Vinculante 2, na qual o STF assentou a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre "sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias". Embora o enunciado se refira expressamente a Estados e ao Distrito Federal, a orientação nele consolidada reforça a proteção do núcleo normativo do "sistema" contra reconfigurações subnacionais que inovem na disciplina geral, em preservação ao art. 22, XX, da Constituição e como barreira à fragmentação regulatória. Nessa chave, a súmula funciona como argumento de reforço contra a inovação normativa subnacional, sem se confundir com a discussão sobre competência material para explorar o serviço dentro de balizas federais (Brasil, 1988).

No plano municipal, a jurisprudência recente reforçou uma linha de contenção a iniciativas locais que, sob o rótulo de autonomia ou sob motivação arrecadatória, não se limitam à organização administrativa, mas instituem parâmetros próprios de funcionamento, autorização e fiscalização, aproximando-se da criação de um sistema normativo paralelo. Essa inflexão aparece de modo expressivo na medida cautelar deferida em 3 de dezembro de 2025, na ADPF 1212, de relatoria do Min. Nunes Marques, que suspendeu, em todo o território nacional, a eficácia de atos normativos municipais voltados à criação e exploração de loterias e apostas, determinando o cessamento imediato de operações em curso e a abstenção de novos atos.

O fundamento central explicitado na cautelar é que, especialmente quando envolve apostas de quota fixa e operação por plataformas com alcance extralocal, a atividade demanda estrutura regulatória e fiscalizatória uniforme e robusta, incompatível com pulverização municipal. Nesse quadro, quando o Município define modalidades, requisitos gerais e padrões próprios de operação e autorização, deixa de atuar em suplementação (CF, art. 30, II) e passa a deslocar indevidamente para o âmbito local um núcleo normativo associado à competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (CF, art. 22, XX), com efeitos negativos sobre coerência regulatória e segurança jurídica.

Dessa sequência decisória resulta um redesenho do arranjo federativo do setor que pode ser sintetizado em três parâmetros jurídicos objetivos: (i) centralidade legislativa federal na disciplina dos sistemas de sorteios (CF, art. 22, XX); (ii) possibilidade condicionada de exploração subnacional, desde que não haja inovação no núcleo legislativo nem criação de regime paralelo; e (iii) ônus argumentativo elevado, e baixo grau de estabilização jurídico-

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

constitucional, para iniciativas municipais que pretendam instituir e disciplinar "sistemas próprios" com base genérica em autonomia local.

Ao projetar esse entendimento sobre o federalismo fiscal, a jurisprudência também reforça que regimes arrecadatórios de alta densidade regulatória exigem legalidade, transparência e controle como condições de legitimidade institucional, na linha da Constituição financeira desenvolvida por Torres (2014). Isso torna incompatível a proliferação de modelos locais concorrentes que fragilizam fiscalização e *enforcement* e aumentam a assimetria regulatória no território nacional.

3 A HIPÓTESE MUNICIPAL EM PERSPECTIVA: DESENVOLVIMENTOS REGULATÓRIOS E GRAU DE ESTABILIZAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

A "hipótese municipal", entendida como a pretensão de instituir e disciplinar sistemas próprios de sorteios no âmbito local, deve ser examinada de modo sistêmico à luz do estágio atual do setor, porque o ponto decisivo não é a mera existência de leis municipais, mas o grau de estabilização jurídico-constitucional produzido pela densificação normativa federal e pelo controle de constitucionalidade.

Os desenvolvimentos recentes, especialmente as Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023 e a atuação administrativa da Secretaria de Prêmios e Apostas, reforçam a centralidade da União na definição das regras estruturais, com incremento de requisitos de governança, fiscalização e coordenação, o que reduz o espaço para conformação normativa subnacional autônoma na ausência de autorização expressa ou de arranjos cooperativos.

No plano jurisprudencial, a orientação do STF tem se mostrado restritiva, impondo elevado ônus de justificação a iniciativas municipais em matéria de "sistemas de sorteios", e, na concepção de Mendes e Branco (2025), a pulverização de regimes em setores que reclamam uniformidade compromete a coerência federativa. Por isso, no estado atual do direito positivo, a hipótese municipal apresenta baixo grau de estabilização, ficando condicionada, quando não afastada, pelos limites da legalidade estrita, da reserva de competência e da coordenação federativa.

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

3.1 Consolidação do marco federal e seus efeitos sobre a arena subnacional

A consolidação do marco regulatório federal dos sistemas de sorteios produziu efeitos diretos sobre o espaço subnacional ao estreitar a margem para inovação normativa local e ao elevar o grau de exigência administrativa para autorizar e fiscalizar atividades vinculadas ao setor. A partir da Constituição de 1988, ao reservar à União a competência privativa para legislar sobre "sistemas de consórcios e sorteios" (art. 22, XX), o desenho constitucional passou a ser progressivamente densificado por legislação infraconstitucional e por arranjos institucionais de governança, reforçando a compatibilidade vertical como condição de validade para iniciativas estaduais e municipais. Esse movimento não se limita à reafirmação formal de competências: ele reorganiza o funcionamento do setor ao consolidar padrões nacionais de autorização, controle e fiscalização, nos quais a uniformidade normativa assume papel estruturante.

A Lei nº 13.756/2018 representa marco relevante desse processo ao reorganizar modalidades lotéricas e destinações da arrecadação e ao tornar mais explícita a disciplina federal sobre o setor (Brasil, 2018). Com isso, a atividade deixa de operar com base em referências dispersas e passa a ser tratada sob um regime normativo mais expresso, em que legalidade, transparência e controle funcionam como parâmetros de organização. O resultado é o aumento da dependência das iniciativas subnacionais em relação à legislação federal, na medida em que as escolhas estruturais do setor, modalidades e regras gerais, passam a ser definidas de modo centralizado.

Esse adensamento se intensifica com a Lei nº 14.790/2023, que estabelece regime detalhado de autorização para apostas de quota fixa, fixa requisitos de governança e integridade, incorpora parâmetros de prevenção à lavagem de dinheiro e proteção do consumidor e revoga dispositivos remanescentes do Decreto-Lei nº 204/1967 (Brasil, 2023). A partir desse diploma, autorização e fiscalização deixam de ser tratadas como atos isolados e passam a integrar um arranjo normativo articulado, no qual standards nacionais condicionam a atuação administrativa. O desenho resultante reforça a União como definidora das regras estruturais e reduz a margem para iniciativas subnacionais que busquem instituir regimes próprios fora desse arcabouço.

No plano institucional, a atuação da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda consolida essa lógica ao organizar procedimentos de autorização, sistematizar atos

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

normativos e orientar mecanismos de fiscalização (Brasil, 2024). Trata-se de um setor que passa a exigir coordenação técnica contínua e padrões nacionais de *enforcement*, de modo que a proliferação de regimes locais autônomos tende a produzir assimetrias e a comprometer a coerência do controle. Com isso, o eixo decisório se desloca para o plano central, e a atuação subnacional fica condicionada a parâmetros previamente estabelecidos.

Nesse cenário, a análise de Arretche mostra que a densificação normativa federal pode produzir centralização funcional sem eliminar, necessariamente, a autonomia formal dos entes, pois redefine os termos em que essa autonomia é exercida (Arretche, 2013). Essa chave é especialmente útil para a hipótese municipal, ou seja, quanto mais estruturado e tecnicamente exigente se torna o marco federal dos sistemas de sorteios, menor é o espaço constitucionalmente sustentável para iniciativas locais que pretendam instituir regimes próprios sem autorização expressa ou coordenação intergovernamental.

3.2 Experiências estaduais e limites de transposição para o plano municipal

A experiência estadual no setor de sistemas de sorteios tornou-se referência inevitável no debate contemporâneo, sobretudo após a estabilização jurisprudencial que afastou a pretensão de exclusividade material da União na exploração lotérica. Essa abertura, contudo, não autoriza concluir que municípios possam, por analogia, instituir, disciplinar e autorizar sistemas próprios. Ao admitir a exploração subnacional em certa medida, o STF não deslocou o núcleo normativo do setor para as esferas locais, mantendo sob centralidade legislativa federal a disciplina do "sistema", razão pela qual a transposição automática da experiência estadual para o plano municipal tende a colidir com a reserva prevista no art. 22, XX, da Constituição (Brasil, 1988).

O ponto decisivo permanece na distinção entre exploração administrativa/material e instituição do regime normativo do setor. Quando experiências estaduais operam dentro dos parâmetros constitucionais, elas pressupõem compatibilidade com a competência legislativa federal e não se confundem com autorização para inovar no núcleo jurídico do sistema, leitura que se harmoniza com a lógica decisória explicitada no julgamento da ADPF 492, da ADPF 493 e da ADI 4986, concluído em 2020, ao afastar a exclusividade material sem abdicar da centralidade da União na disciplina legislativa (STF, 2020). O que se admite, portanto, não é

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

a proliferação de regimes paralelos, mas a atuação subnacional condicionada a um arcabouço normativo central que preserva unidade e coordenação.

A limitação é ainda mais nítida quando se considera a posição constitucional diferenciada de Estados e Municípios. Embora a Constituição reconheça autonomia municipal, a competência do Município se estrutura por critérios específicos – interesse local e suplementação – e não equivale a competência residual para disciplinar setores complexos com repercussão para além do território municipal, sobretudo quando a atividade envolve plataformas, fluxos financeiros e destinatários que ultrapassam fronteiras locais.

Na leitura de competências como direito estrito, a tentativa de tratar a experiência estadual como "modelo competencial" para o Município incorre em erro categorial, porque toma como equivalentes o ente dotado de competências estaduais típicas e o ente cuja atuação normativa depende da predominância do interesse local e da compatibilidade com normas superiores, como sustenta Silva (2025).

Há, ainda, um componente institucional que agrava os riscos da transposição, porque experiências estaduais mais estruturadas tendem a envolver aparato administrativo com capacidade regulatória e de fiscalização, além de mecanismos mínimos de integridade e prevenção de ilícitos financeiros, exigências que se tornaram mais densas após a consolidação do marco federal (Brasil, 2018; Brasil, 2023).

Quando municípios tentam replicar o modelo sem estrutura equivalente – ou, sobretudo, sem base normativa compatível –, aumenta o risco de fragmentação regulatória e de assimetrias de *enforcement*, cenário em que a formulação de Barroso funciona como critério de cautela, já que, ao tratar da repartição de competências e da unidade do ordenamento, o autor sustenta que a Federação pressupõe unidade normativa mínima e coordenação institucional; do contrário, instala-se um quadro de desorganização e insegurança jurídica (Barroso, 2017).

A analogia, portanto, tem limite objetivo e deve ser controlada, ou seja, a experiência estadual pode fornecer parâmetros comparativos de governança e organização administrativa, mas não converte, por si, competência legislativa inexistente em competência válida para instituir e disciplinar o sistema, de modo que a arena estadual deve ser incorporada como referência de desenho institucional e boas práticas, e não como precedente automático de validade municipal. Por essa razão, permanecem decisivos o comando do art. 22, XX, e o limite

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

material do interesse local previsto no art. 30 da Constituição, que condicionam qualquer pretensão municipal de instituir regimes próprios, especialmente quando orientados por finalidade arrecadatória (Brasil, 1988).

3.3 Hipótese municipal sob escrutínio: competência legislativa, interesse local e padrões decisórios do controle constitucional

A hipótese municipal, quando submetida a escrutínio constitucional, expõe uma fricção imediata entre a competência municipal para legislar sobre interesse local e suplementar normas superiores, prevista no art. 30, I e II, e a competência privativa da União para legislar sobre "sistemas de consórcios e sorteios", prevista no art. 22, XX, da Constituição (Brasil, 1988). Assim, a controvérsia não se resolve pela invocação genérica de autonomia municipal, porque autonomia não cria competência legislativa onde ela não existe, de modo que a pergunta juridicamente decisiva é outra: a lei municipal apenas concretiza disciplina superior em espaço de suplementação ou institui um regime próprio, criando um "sistema" de sorteios com regras estruturais, autorização, sanções e fiscalização? Ao compreender que a repartição de competências opera como direito estrito, Silva (2025) fornece a chave para esse filtro, pois, na segunda hipótese, o risco de usurpação normativa se intensifica ao deslocar para o plano local matéria constitucionalmente centralizada.

O critério do interesse local também não se satisfaz com a destinação municipal da arrecadação ou com o argumento de financiamento de políticas públicas, porque se trata de critério material aferível pela predominância dos efeitos e pela necessidade de coordenação normativa. Quando a atividade lotérica produz impactos extraterritoriais, – circulação de usuários, oferta digital, publicidade para além do território, riscos difusos e exigências de controle e integridade – a pretensão municipal encontra obstáculo adicional, já que a matéria tende a exigir parâmetros uniformes e fiscalização efetiva, especialmente após a densificação normativa federal promovida pelas Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023 (Brasil, 2018; Brasil, 2023).

A leitura constitucional adequada, portanto, exige demonstração concreta de como um sistema municipal permaneceria circunscrito ao local e, simultaneamente, compatível com o arcabouço federal já estabelecido. No plano jurisprudencial, o controle de constitucionalidade

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

tem sinalizado restrição à expansão municipal no setor, e esse padrão aparece de forma mais explícita na ADPF 1212, que determinou a suspensão de serviços de loteria e apostas amparados por leis municipais. Esse dado é relevante porque indica que o Tribunal tem tratado a criação municipal de loterias e apostas como incompatível, em regra, com a repartição constitucional de competências e com a necessidade de coordenação regulatória, reforçando um vetor interpretativo desfavorável à hipótese municipal no estado atual do direito.

A consequência é que a admissibilidade municipal, se cogitada, dependeria de parâmetros normativos explícitos e de arranjos de coordenação que ainda não se encontram claramente estabelecidos para o plano municipal, sobretudo em um setor de alta densidade regulatória. Ao afirmar que "[...] a repartição de competências é matéria de direito estrito, não comportando interpretação extensiva que desfigure o modelo constitucional", Silva (2025, p. 596) reforça o limite que estrutura essa discussão, e a sistematização federativa de Mendes e Branco (2025) converge na mesma direção ao rejeitar pulverização normativa em áreas que reclamam unidade e coordenação. Por isso, a hipótese municipal permanece juridicamente frágil no presente, condicionada pela legalidade estrita, pela reserva de competência e pelo padrão decisório recente do STF.

4 ESTUDO COMPARADO: MODELOS FEDERATIVOS DE REGULAÇÃO E EXPLORAÇÃO SUBNACIONAL DE LOTERIAS

O estudo comparado cumpre, neste estudo, uma função analítica e consiste em identificar como diferentes federações estruturam a regulação e a exploração subnacional de sistemas de sorteios por meio de arranjos de coordenação, licenciamento e controle, sem pressupor que soluções adotadas em um país sejam transferíveis para outro. A comparação será usada para examinar federações que admitem exploração subnacional sob coordenação normativa central e, com isso, contrastar esses arranjos com o desenho brasileiro de repartição de competências, legalidade estrita e controle de constitucionalidade, delimitando critérios, limites e cautelas para qualquer tentativa de transposição ao plano municipal.

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

4.1 Desenhos institucionais em federações: coordenação, licenciamento e enforcement

Nos modelos federativos que admitem exploração subnacional de sistemas de sorteios, a característica comum não é a descentralização irrestrita, mas a presença de coordenação normativa central que fixa padrões mínimos obrigatórios e reduz a possibilidade de arbitragem regulatória entre entes. Nesses arranjos, a legislação nacional define o núcleo regulatório – modalidades admitidas, requisitos de integridade, destinação de receitas e sanções –, enquanto a atuação subnacional se concentra em espaço funcional delimitado, usualmente ligado à execução administrativa e à gestão operacional, com mecanismos de reporte e interoperabilidade que preservam unidade regulatória em mercados que tendem a extrapolar fronteiras internas, sobretudo quando há oferta digital e circulação ampla de usuários.

A coordenação federativa costuma se materializar por licenciamento centralizado ou por licenciamento harmonizado, ambos condicionados ao cumprimento de requisitos uniformes definidos nacionalmente. No primeiro modelo, a licença é emitida por uma autoridade nacional; no segundo, licenças subnacionais podem existir, mas dependem de um padrão nacional obrigatório e de algum mecanismo central de registro, reconhecimento ou supervisão. Em ambos os casos, requisitos como solvência, compliance, prevenção à lavagem de dinheiro e proteção do consumidor são definidos no plano central, de modo a reduzir assimetrias e assegurar previsibilidade regulatória em um setor sensível a fraude, riscos financeiros e vulnerabilidade do consumidor. O enforcement, por sua vez, tende a combinar competências, porque órgãos centrais fixam diretrizes, padrões de controle e parâmetros sancionatórios, enquanto instâncias subnacionais executam a supervisão cotidiana e alimentam sistemas de informação e reporte coordenados, o que preserva capilaridade fiscalizatória sem perda de coerência normativa.

Onde esse arranjo cooperativo não existe, seja por ausência de padrões centrais claros, seja por falta de coordenação contínua, a experiência mostra tendência a regimes locais heterogêneos e dificuldade de controle, com queda na efetividade do enforcement e aumento de lacunas regulatórias. Esses desenhos institucionais indicam que a exploração subnacional só se sustenta quando inserida em arcabouço nacional capaz de unificar requisitos, assegurar fiscalização consistente e manter coerência sancionatória, especialmente em setores de alto risco regulatório. Esse parâmetro é útil para avaliar, com prudência, a compatibilidade de

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

iniciativas locais com o modelo brasileiro de repartição de competências e legalidade estrita, em que a disciplina do sistema é constitucionalmente centralizada (Brasil, 1988).

4.2 Experiências selecionadas: arquitetura normativa e mecanismos de controle

A seleção dos casos comparados parte de critérios jurídico-institucionais verificáveis e privilegia federações em que a exploração subnacional de sistemas de sorteios é admitida sob coordenação normativa explícita, seja por legislação federal, seja por mecanismos formais de coordenação federativa, com separação funcional entre a definição de regras estruturais do setor e a execução administrativa descentralizada. O objetivo do recorte é identificar arranjos nos quais a atuação dos entes subnacionais é condicionada por parâmetros comuns de autorização, fiscalização e sanção, reduzindo a fragmentação regulatória e assegurando previsibilidade, o que evita comparações com modelos

unitários ou com experiências de desregulação ampla que não dialogam com o desenho constitucional brasileiro. Nessa chave, os casos selecionados operam como parâmetros analíticos para extração de critérios e limites, e não como precedentes automaticamente transferíveis. No modelo alemão, a exploração de loterias ocorre no plano dos Länder, mas a disciplina normativa do setor é estabilizada por um tratado interestadual ratificado pelos próprios Länder, o Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV, 2021), em vigor desde 1º de julho de 2021.

Esse instrumento de coordenação horizontal federativa define um núcleo regulatório uniforme para todo o território alemão, abrangendo, entre outros pontos, limites de publicidade, proteção do consumidor, prevenção de riscos e parâmetros de autorização/licenciamento. Com isso, a autonomia operacional dos entes subnacionais é preservada, mas não se converte em autonomia para criar regimes normativos incompatíveis entre si, pois a margem de conformação local se dá dentro de um quadro comum previamente definido.

A coordenação é reforçada pela atuação da Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (GGL), autoridade conjunta vinculada ao arranjo do GlüStV, com papel central de supervisão e fiscalização especialmente em segmentos relevantes do ambiente digital (com consolidação institucional e capacidade operacional mais nítidas a partir de 2023). Desse modo, a experiência alemã evidencia que a descentralização administrativa só se sustenta com coordenação formal

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

e contínua, apta a impedir a proliferação de regimes locais autônomos e a assegurar coerência de enforcement. Nos Estados Unidos, por sua vez, a exploração de loterias é predominantemente estadual, mas a autonomia subnacional não opera como liberdade normativa irrestrita quando a atividade assume dimensão interestadual ou utiliza meios de circulação e comunicação submetidos a disciplina federal. Aqui, o eixo não é um "sistema nacional de licenciamento" para as loterias estaduais, e sim um conjunto de contornos federais negativos (proibições e exceções) acionados quando a loteria transborda fronteiras internas por canais típicos de circulação. Esse limite aparece de forma direta no Title 18, Chapter 61 (Lotteries) do U.S. Code, que reúne normas penais federais relacionadas a loterias: há proibições quanto ao transporte/importação, em comércio interestadual ou estrangeiro, de bilhetes e materiais correlatos (18 U.S.C., § 1301), quanto ao envio postal de bilhetes ou matéria relacionada (18 U.S.C., § 1302) e quanto à difusão por rádio e televisão de informações de loteria (18 U.S.C., § 1304).

Ao mesmo tempo, o próprio capítulo prevê exceções e hipóteses de não incidência, ao estabelecer que certas restrições dos §§ 1301-1304 não se aplicam, em condições delimitadas, a publicidade e informações relativas a loterias conduzidas por Estados sob autoridade de lei estadual (18 U.S.C., § 1307). O resultado é um desenho em que a exploração estadual é admitida, mas a circulação e a comunicação, quando atravessam fronteiras internas, permanecem condicionadas a contornos federais, o que funciona como mecanismo de coordenação indireta para evitar externalidades regulatórias e assimetrias de enforcement em escala interestadual.

A comparação entre os casos alemão e norte-americano revela um denominador comum relevante: a exploração subnacional de sistemas de sorteios tende a ser juridicamente sustentável quando inserida em arquiteturas normativas densas e controláveis, capazes de (i) definir um núcleo estrutural comum, por tratado interestadual ou por disciplina federal incidente sobre fluxos interestaduais, (ii) organizar a autorização/licenciamento e (iii) manter coerência de fiscalização e sanções. Onde esses mecanismos inexistem ou são frágeis, cresce o risco de fragmentação regulatória, assimetrias de enforcement, competição normativa oportunista e insegurança jurídica, sobretudo em setores de alta capilaridade e intensa circulação informacional.

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

Nesse sentido, a experiência comparada não legitima iniciativas locais autônomas por si só. Ao contrário, sugere que a descentralização, quando admitida, pressupõe definição central prévia de competências, regras e mecanismos de controle, seja por coordenação federativa formal (como no caso alemão), seja por limites federais claros quando a atividade produz efeitos interestaduais (como no caso norte-americano). Esse parâmetro – coordenação normativa explícita e mecanismos de controle verificáveis – é indispensável para avaliar criticamente o cenário brasileiro, em especial quando a atividade lotérica e as apostas, por natureza, produzem externalidades que excedem o território do ente instituidor e exigem governança regulatória consistente.

4.3 Inferências comparativas e condições de aplicabilidade ao caso brasileiro

A comparação realizada permite extrair uma inferência central para o debate brasileiro, pois, nas federações em que a exploração subnacional de sistemas de sorteios é admitida, a descentralização raramente equivale a liberdade normativa ampla, já que a execução descentralizada costuma operar sob standards comuns e mecanismos de coordenação que preservam unidade regulatória e reduzem arbitragem entre entes. A ideia de "federalism cooperativo", tal como trabalhada por Hills Jr. (1998), ajuda a explicar por que padrões centrais e execução subnacional tendem a coexistir em setores sensíveis, enquanto Bulman-Pozen e Gerken (2009) mostram que a atuação subnacional se mantém dentro de arranjos coordenados, ainda que haja conflito e negociação com o centro. A consequência prática, aplicada ao setor de sorteios, é direta, uma vez que o ponto decisivo não é "quem explora", mas quem define o núcleo regulatório e quais instrumentos asseguram integridade, rastreabilidade, fiscalização e coerência sancionatória, sobretudo diante de riscos de fraude, ilícitos financeiros e vulnerabilidades do consumidor.

Ao transpor essas inferências para o Brasil, a primeira condição de aplicabilidade é a aderência estrita ao desenho constitucional de competências, porque o art. 22, XX, reserva à União a competência privativa para legislar sobre "sistemas de consórcios e sorteios" (Brasil, 1988). Por essa razão, o comparado só tem pertinência quando empregado para compreender como se desenham mecanismos de coordenação e controle em federações, e não como atalho para sustentar criatividade normativa local ampla ou para justificar, por analogia, a criação de regimes municipais autônomos que instituam modalidades, regras estruturais, sanções e padrões próprios.

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

A segunda condição é institucional e decorre do fato de que arranjos subnacionais sustentáveis pressupõem capacidade administrativa efetiva e mecanismos integrados de fiscalização, com licenciamento condicionado a requisitos comuns, controles de integridade e canais coordenados de enforcement. Quando essas amarras falham, cresce a tendência à fragmentação e à competição regulatória, fenômeno que Bulman-Pozen e Gerken (2009) descrevem no campo do federalismo regulatório como típico de ambientes sem padrões mínimos centralizados, nos quais se multiplicam assimetrias e lacunas de controle. No plano municipal, essa vulnerabilidade tende a ser ainda mais sensível, porque a atividade frequentemente gera externalidades para além do território do ente executor e exige coordenação para evitar custos impostos a terceiros.

A terceira condição é hermenêutica e diz respeito ao modo correto de utilizar o comparado, que deve servir para refinar critérios de validade e de controle, e não para funcionar como fundamento autônomo de competência. No caso brasileiro, isso implica extrair dos modelos estrangeiros apenas condições mínimas de coerência – standards centrais, coordenação de fiscalização e disciplina de sanções – e, a partir daí, explicitar por que, no estado atual do direito positivo, a hipótese municipal permanece condicionada pela legalidade estrita, pela reserva de competência e pelos padrões decisórios do controle constitucional (Brasil, 1988). Assim, sem coordenação normativa central e mecanismos consistentes de fiscalização, a transposição para o plano municipal tende a carecer de sustentação jurídico-constitucional.

CONCLUSÃO

A organização do poder no Estado Federal combina pluralismo territorial e unidade normativa, de modo que a autonomia dos entes não se exerce como poder soberano fragmentado, mas como competência juridicamente delimitada. Nesse quadro, a repartição de competências assegura previsibilidade e coordenação no exercício do poder público, sobretudo em setores nos quais a atuação estatal gera efeitos amplos e exige padrões comuns de integridade, rastreabilidade e fiscalização.

É nessa chave que se compreende a relação entre autonomia subnacional, legalidade estrita e limites ao poder normativo. No plano do federalismo fiscal, essa lógica indica que a busca por fontes de financiamento não opera como vetor autônomo de legitimação normativa.

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

Necessidades arrecadatórias, ainda que reais, não autorizam a criação de regimes jurídicos setoriais à margem da repartição constitucional de competências, porque legalidade estrita e reserva de competência funcionam como garantias institucionais contra expansão desordenada do poder normativo, preservando unidade do ordenamento, segurança jurídica e coordenação federativa. A análise do regime jurídico dos sistemas de sorteios evidenciou que a atividade lotérica foi progressivamente inserida em ambiente regulatório mais denso, com centralização legislativa e padronização de requisitos de controle e governança, especialmente após as Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023.

Em paralelo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal delimitou com maior precisão a diferença entre competência legislativa para estruturar o "sistema" e a eventual atuação subnacional condicionada, em linha com o julgamento de 2020 (ADPF 492, ADPF 493 e ADI 4986) e com a decisão cautelar de 03/12/2025 na ADPF 1212, o que reduz significativamente espaços de conformação autônoma, sobretudo no plano municipal. Diante disso, conclui-se que a hipótese municipal de instituição e disciplina de sistemas próprios de sorteios apresenta, no estado atual do direito positivo, baixo grau de estabilização jurídico-constitucional.

A experiência comparada e a prática estadual não legitimam, por si, transposição ao plano municipal, mas reforçam a exigência de coordenação normativa central, autorização explícita e mecanismos consistentes de enforcement. Assim, eventual debate futuro deve ser tratado como legalidade condicionada, dependente de arranjos institucionais compatíveis com a Constituição de 1988, ou seja, enquanto essas condições não se consolidarem, iniciativas municipais permanecem juridicamente limitadas e sujeitas a controle de constitucionalidade.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. **Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland: Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021**. Vom 29. Oktober 2020, in Kraft seit 1. Juli 2021. [S. l.]: [s. n.], 2020. Disponível em: https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/staatsvertrag-zur-neuregulierung-desgluecksspielwesens-in-deutschland-gluecksspielstaatsvertrag-2021-gluestv-2021-vom-29oktober-2020-185339?template=20_gp_ifg_meta_detail_d. Acesso em: 20 dez. 2025.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei n. 204, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 fev. 1967.

BRASIL. Lei n. 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública, sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 dez. 2018.

BRASIL. Lei n. 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a exploração de apostas de quota fixa, altera as Leis n. 13.756/2018 e outras normas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Legislação e atos normativos sobre sistemas de sorteios e apostas**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas. Acesso em: 10 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.986/MT**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em: 30 set. 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 15 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 492/RJ**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em: 30 set. 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 15 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 493/DF**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em: 30 set. 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 15 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.212: medida cautelar**. Relator: Ministro Nunes Marques. Brasília, DF, 3 dez. 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7191271. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 2**. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 38**. Brasília, DF: STF, 2015. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=2183. Acesso em: 22 dez. 2025.

CC BY

REVISTA JURIS VERDI | V. 3, N. 2, ABR/JUN. 2026
ISSN 3085-797X

BULMAN-POZEN, Jessica; GERKEN, Heather K. Uncooperative federalism. **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 118, p. 1256-1310, 2009. Disponível em: https://yalelawjournal.org/article/uncooperative-federalism. Acesso em: 12 dez. 2025.

ESTADOS UNIDOS. **United States Code: Title 18 – Crimes and Criminal Procedure, Chapter 61: Lotteries, §§ 1301, 1302, 1304 e 1307**. Washington, DC: U.S. Government Publishing Office. Disponível em: https://www.govinfo.gov/. Acesso em: 12 dez. 2025.

HILLS JR., Roderick M. The political economy of cooperative federalism: why state autonomy makes sense and "dual sovereignty" doesn't. **Michigan Law Review**, Ann Arbor, v. 96, p. 813-944, 1998. Disponível em: https://repository.law.umich.edu/mlr/vol96/iss8/9/. Acesso em: 20 dez. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2025.

MOTTA, Fabrício; BUÍSSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas (coord.). **Federalismo fiscal e políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 509 p. ISBN 978-65-5518-529-4.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 46. ed. São Paulo: Malheiros; Salvador: JusPodivm, 2025.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CC BY