



PODER EXECUTIVO

Ofício nº 91/2026-GG

Em 29 de julho de 2026.

Exma. Sra. Desembargadora Relatora,

Em atenção ao Mandado de Notificação nº 190000160676, solicitando informações na Representação de Inconstitucionalidade nº 3009435-34.2026.8.19.0000, ajuizada pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, tenho a honra de encaminhá-las a V. Exa., aproveitando a oportunidade para renovar meus votos de elevada estima e distinta consideração.

RICARDO COUTO Assinado de forma digital por
RICARDO COUTO DE
CASTRO:15404
Dados: 2026.07.29 17:25:03 -03'00'
DE CASTRO:15404
RICARDO COUTO DE CASTRO
Governador em exercício

Exma. Sra. Desembargadora

Gizelda Leitão Teixeira

Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Processo Administrativo nº PGE/007.004843/2026



PODER EXECUTIVO

INFORMAÇÕES NA REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº

3009435-34.2026.8.19.0000

Cuida-se de Representação de Inconstitucionalidade ajuizada pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** contra o **Decreto estadual nº 49.804 de 18 de agosto de 2025**, que “*estabelece requerimentos e requisitos necessários a exploração das modalidades lotéricas previstas e autorizadas nas legislações vigentes por meio de equipamento para exploração dos produtos lotéricos – vídeo lottery terminals, totens, terminais de apostas, smart pos e outros – no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências*”. Confira-se a redação do ato normativo:

Art. 1º - A exploração de produtos lotéricos por meio de equipamentos: VLT, Toten, Terminais, Smart POS, e outros, no Estado do Rio de Janeiro será concedida, permitida ou autorizada, em caráter oneroso, pela Loteria do Estado do Rio de Janeiro - LOTERJ e observará, em caráter obrigatório, as seguintes diretrizes de segurança, integridade e proteção ao consumidor:

I - os equipamentos possuem como pré-requisito para o login, o acesso via QR code a um sistema de autenticação multifatorial composta, obrigatoriamente, por identificação biométrica facial associada a mais um fator de verificação.

II - todas as operações de apostas estarão integradas a um sistema

de Cadastro de Jogadores (Know Your Customer - KYC), que se conecta a bases de dados públicas e privadas para verificação contínua.

III - o sistema de KYC terá como funções principais: o bloqueio de acessos indevidos por menores de idade; medida de PLD/FTP (Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro e ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição em Massa); medida de prevenção ao jogo compulsivo e, de proteção ao consumidor.

Art. 2º - Para os fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - Dashboard: Painel de controle, com representação visual de informações importantes e relevantes para monitorar, analisar e apresentar dados de forma clara e concisa;



PODER EXECUTIVO

II - Equipamentos para exploração dos produtos lotéricos: Dispositivos eletrônicos físicos utilizados na operação de jogos lotéricos regulamentados pela LOTERJ, compreendendo, entre outros, os Video Lottery Terminals (VLTs), Totens, Terminais e Smart POS homologado. Tais equipamentos devem estar devidamente integrados a sistemas centrais de controle operados pelas Credenciadas, possibilitando a comunicação em tempo real com a Autarquia, assegurando a rastreabilidade das transações, a proteção dos dados do apostador, a integridade dos resultados e a conformidade com as normas de segurança, interoperabilidade e prevenção à lavagem de dinheiro;

III - Certificação: Processo por meio do qual uma entidade independente e reconhecida internacionalmente avalia e confirma que determinado produto, serviço, processo ou sistema atende a padrões específicos e requisitos estabelecidos, a exemplo dos Standards GLI e normas ISO;

IV - Estabelecimentos não exclusivos: Instalações que, embora não possuam como atividade principal a exploração de produtos e serviços lotéricos, operam equipamentos de jogos explorados pela(s) empresa(s) Credenciada(s), respeitados os requisitos técnicos e operacionais;

V - KYC (Know Your Customer): Conjunto de procedimentos de identificação e verificação da identidade de apostadores, incluindo autenticação multifatorial, validação biométrica e cruzamento de dados com bases públicas e privadas para prevenção de ilícitos;

VI - Log: Arquivo que armazena informações sobre eventos que ocorrem durante o jogo ou sistema operacional, contendo as informações de erros, ações do jogador, e outras atividades relevantes;

VII - Login: Processo de autenticação da entrada em sistema ou plataforma através de um conjunto de credenciais.

VIII - Logout: Processo de sair ou desconectar de um sistema, aplicação, rede ou conta online. Trata-se do processo de encerrar uma sessão de usuário, garantindo que a informação do usuário não esteja mais acessível até que a sessão seja novamente iniciada;

IX - Lojas VLTs / Sports Bar: Estabelecimentos comerciais temáticos que operam produtos e serviços lotéricos exclusivamente autorizados pela LOTERJ, com ênfase na experiência do apostador em ambiente físico estruturado e integrado ao universo esportivo e/ou de entretenimento. Esses locais operam equipamentos regulados como Video Lottery Terminals (VLTs), Totens, Terminais e Smart POS, vinculados às modalidades regulamentadas, com infraestrutura voltada à exibição de eventos esportivos, interação social e suporte técnico-lotérico. As Lojas VLTs / Sports Bar poderão, de forma acessória, desenvolver atividades comerciais compatíveis, desde que não



PODER EXECUTIVO

comprometam a integridade, a rastreabilidade e a segurança da operação lotérica;

X - Prova de Conceito (PoC): Demonstração prática do cumprimento das especificações técnicas exigidas pela Autarquia;

XI - QR code: Código de verificação gráfica afixado no equipamento lotérico;

XII - Random Number Generator (RNG): Componente responsável por gerar sequências de números ou símbolos de forma aleatória, imprevisível e não manipulável;

XIII - Smart POS: Terminal multifuncional, com sistema operacional Android, para processamento de transações financeiras, via sistema Pix, na operação de produtos lotéricos;

XIV - Token de Autenticação ou Segurança: Credencial criptográfica, armazenando informações sensíveis como certificados digitais, chaves privadas ou senhas de uso único (OTP - One-Time Password), que são empregadas em processos de autenticação forte (strong authentication);

XV - Toten: Equipamento autônomo que permite ao apostador interagir diretamente com o sistema de apostas online por meio de uma interface digital;

XVI - Video Lottery Terminal (VLT): Terminal eletrônico individual de apostas com interface gráfica e jogos baseados em sorteios centralizados, conectado a um sistema central de controle remoto que garante a integridade e aleatoriedade das operações.

Art. 3º - Os equipamentos operacionalizados em Lojas VLTs / Sports Bar ou em Estabelecimentos não Exclusivos, serão previamente submetidos aos requerimentos e requisitos de segurança, rastreabilidade, certificação e conformidade regulatória, sendo vedada a instalação ou operação, ainda que de forma temporária ou assistida, de quaisquer equipamentos que não estejam homologados pela LOTERJ.

Art. 4º - É expressamente proibida a presença, nos espaços físicos que comercializam produtos lotéricos autorizados pela LOTERJ, de slot machines (caça-níqueis), sorteadores paralelos, terminais de RNG embarcado local, ou quaisquer outros dispositivos não homologados pela Autarquia, assim como os homologados mas não integrados ao sistema central autorizado e ao Meio de Pagamento contratado pela LOTERJ.

Art. 5º - A Credenciada apenas poderá comercializar produtos lotéricos através de Equipamentos para exploração de produto lotérico em Lojas VLTs / Sports



PODER EXECUTIVO

Bar e/ou Estabelecimentos não Exclusivos após homologação dos Equipamentos, via PoC, e aprovação do Plano de Negócios pela LOTERJ.

Art. 6º - A publicidade dos produtos lotéricos LOTERJ deverá seguir diretrizes de responsabilidade, coibindo apelos a públicos vulneráveis e estabelecendo limites claros para sua veiculação. Parágrafo Único - A LOTERJ promoverá, por meio de contratação, campanhas publicitárias, educativas e instrutivas a respeito dos efeitos dos jogos e do mercado regulado.

Art. 7º - Os equipamentos para exploração dos produtos lotéricos, incluindo hardware, software, sistema central e todos os seus componentes, serão, obrigatória e previamente à operação, submetidos à Prova de Conceito (PoC), conforme os requisitos especificados no Anexo I deste Decreto.

I - a Credenciada deverá previamente à realização da(s) Prova(s) de Conceito indicar a localização geográfica das Lojas VLTs/ Sports Bar ou Estabelecimentos não Exclusivos nos quais serão instalados os respectivos Equipamentos.

II - a Credenciada apresentará para validação da LOTERJ, previamente à Prova de Conceito (PoC), as respectivas certificações emitidas por organizações reconhecidas internacionalmente.

III - referidas certificações deverão observar as normas internacionais de conformidade, segurança e fairness, incluindo, mas não se limitando às emitidas por Laboratórios Independentes de Testes: GLI-11, GLI-13, GLI-14, GLI-15, GLI-16, GLI-19, GLI-20, GLI-21, GLI-23 e GLI33, TIER III e IV, e normas ISO (27001, 27701, 9001, 37001) naquilo que for aplicável. A LOTERJ poderá exigir normas adicionais que garantam a segurança, integridade e fiscalização dos jogos.

IV - a Credenciada apresentará na PoC o Equipamento para exploração de produto lotérico contendo placas metálicas confeccionadas em material resistente a altas temperaturas, desgaste mecânico e tentativas de violação, afixadas na parte frontal, dispondo:

a) QR code Regulatório: será emitido exclusivamente pela LOTERJ e conterá informações oficiais sobre a licença de operação do equipamento, seu prazo de validade, identificação única (ID) e a localização geográfica autorizada, dentre outras.

b) QR code Informativo: de responsabilidade da Credenciada, deverá fornecer acesso direto, via dispositivo móvel, a uma página digital com dados completos sobre o respectivo equipamento para operação dos produtos lotéricos.



PODER EXECUTIVO

c) Placa de restrição etária, com aviso de que “apostas são proibidas para menores de 18 anos”, o símbolo “+18”, além da mensagem “jogue com responsabilidade” afixada na parte frontal do Equipamento para exploração de produtos lotéricos LOTERJ.

Art. 8º - Todas as transações financeiras nos equipamentos para exploração dos produtos lotéricos autorizados pela LOTERJ, deverão ser processadas exclusivamente no Meio de Pagamento contratado pela LOTERJ, por meio do sistema Pix, garantindo a rastreabilidade e a aderência à legislação vigente.

§1º - Fica vedada a utilização de quaisquer outros métodos de pagamento, como dinheiro em espécie, cartão de crédito ou débito e, boleto bancário.

§2º - O Pix utilizado deverá estar obrigatoriamente vinculado ao CPF do apostador, ou ao passaporte, no caso de estrangeiro não residente.

Art. 9º - Todos os logins, logouts, acessos e interações com os equipamentos para exploração de produtos lotéricos em operação deverão ser integralmente registrados em sistema de logs auditáveis, de forma automatizada e inviolável.

§1º - Cada registro deverá conter, no mínimo, as seguintes informações: data, hora, identificação individual do usuário, ID do terminal e localização geográfica do equipamento no momento do acesso.

§2º - Esses registros deverão estar permanentemente disponíveis para fins de controle e auditoria da LOTERJ, com envio consolidado mensal e acesso em tempo real ao dashboard do sistema.

Art. 10 - A LOTERJ manterá uma instância técnica ativa para revisar periodicamente estas diretrizes, avaliando indicadores de desempenho, incidentes de segurança e a evolução regulatória e tecnológica do mercado.

Art. 11 - Para o cumprimento adequado e/ou detalhamento das disposições deste Decreto, a LOTERJ poderá editar normas regulamentadoras complementares, respeitada sua competência e desde que não conflitem as disposições deste diploma legal.

Art. 12 - Este Decreto, acompanhado dos anexos, entrará em vigor na data de sua publicação.

O Representante afirma a inconstitucionalidade do Decreto, uma vez que violaria (i) os arts. 1º, parágrafo único, 2º, 5º, II, 25, caput e § 1º, e 37 da CRFB c/c os arts. 2º, 7º e 77 da CERJ, por afronta aos princípios da reserva legal, da separação dos poderes e do Estado Democrático



PODER EXECUTIVO

de Direito; e (ii) o art. 22, XX, da CRFB c/c o art. 72 da CERJ, ao invadir a competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios.

Entendo que o pedido deve ser julgado improcedente, uma vez que o Decreto Estadual nº 49.804/2025 limita-se a regulamentar a exploração, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, de modalidades lotéricas previamente instituídas pela legislação federal, disciplinando aspectos técnicos, operacionais e fiscalizatórios inerentes à execução do serviço público estadual de loterias, matéria que se insere na competência material dos Estados para explorar os serviços lotéricos em seus respectivos territórios, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das ADPFs nº 492 e nº 493 e da ADI nº 4.986.

A CONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO Nº 49.804/2025

COMPETÊNCIA MATERIAL ESTADUAL NA EXPLORAÇÃO E REGULAÇÃO DAS MODALIDADES DE APOSTA PREVISTAS NA LEGISLAÇÃO VIGENTE

A constitucionalidade do Decreto Estadual nº 49.804/2025 decorre da adequada observância da repartição constitucional de competências estabelecida pela Constituição da República, conforme interpretação consolidada pelo Supremo Tribunal Federal. Embora o art. 22, XX, da Constituição Federal atribua privativamente à União a competência para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, tal competência não se confunde com a competência material dos Estados para explorar e regulamentar os serviços públicos lotéricos em seus respectivos territórios.

Essa distinção foi definitivamente assentada pelo e. Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das ADPFs nº 492 e nº 493 e da ADI nº 4.986, ocasião em que a Corte



PODER EXECUTIVO

reconheceu que a competência legislativa da União não impede o exercício, pelos Estados, da competência administrativa para explorar e regulamentar a exploração da atividade lotérica:

“A competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, inciso XX, da CF/88) não preclui a competência material dos Estados para explorar as atividades lotéricas nem a competência regulamentar dessa exploração. Por esse motivo, a Súmula Vinculante 2 não trata da competência material dos Estados de instituir loterias dentro das balizas federais, ainda que tal materialização tenha expressão através de decretos ou leis estaduais, distritais ou municipais.”

A partir desse precedente, consolidou-se o entendimento de que compete à União definir, em lei, as modalidades lotéricas admitidas no ordenamento jurídico, enquanto aos Estados incumbe disciplinar a forma de sua exploração em âmbito local, no exercício de sua competência material e de seu poder regulamentar. Apenas haveria extrapolação dos limites constitucionais caso o ente estadual instituísse modalidade lotérica não prevista na legislação federal, hipótese que manifestamente não ocorre no presente caso.

Com efeito, o Decreto Estadual nº 49.804/2025 não cria modalidade de jogo ou aposta. O diploma limita-se a regulamentar a exploração, em meio físico, de modalidades previamente autorizadas pela legislação federal, especialmente pela Lei nº 13.756/2018, estabelecendo requisitos técnicos, operacionais e de fiscalização destinados à adequada prestação do serviço público estadual de loterias.

Verifica-se, portanto, que o Decreto Estadual nº 49.804/2025 constitui legítimo exercício da competência material do Estado do Rio de Janeiro para regulamentar a exploração de modalidades lotéricas previamente instituídas pela União, observando rigorosamente os limites traçados pela Constituição Federal e pela jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.



PODER EXECUTIVO

CONCLUSÃO

São estas, Senhora Desembargadora Relatora, as informações que me competiam prestar e orientam a improcedência do pedido para a declaração de constitucionalidade do Decreto Estadual nº 49.804, de 18 de agosto de 2025.

Aproveito o ensejo para renovar meus protestos da mais elevada estima e distinta consideração.

RICARDO COUTO
DE CASTRO:15404

Assinado de forma digital por
RICARDO COUTO DE CASTRO:15404
Dados: 2026.07.29 17:25:27 -03'00'

RICARDO COUTO DE CASTRO

Governador em exercício