

13/10/2026**SEGUNDA TURMA****EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.614.063 CEARÁ**

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
EMBTE.(S)	: LOTERIA POPULAR LTDA
ADV.(A/S)	: DAVID FARIAS ARAGAO PEREIRA
ADV.(A/S)	: KATARINA LANDIM DE SOUZA
EMBDO.(A/S)	: ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EMBARGOS RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. EXPLORAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE LOTERIA POR AGENTE PRIVADO. TEMA 1.323 DA REPERCUSSÃO GERAL. NECESSIDADE DE LICITAÇÃO PRÉVIA. ALEGAÇÕES DE OMISSÃO E OBSCURIDADE. INEXISTÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Embargos de declaração opostos contra decisão monocrática que negou seguimento a recurso extraordinário, por entender que o acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se as alegações de omissão e obscuridade suscitadas pela recorrente evidenciam distinção apta a afastar a aplicação, ao caso concreto, da tese fixada no Tema 1.323 da repercussão geral.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Os embargos de declaração possuem nítido caráter infringente e objetivam a reforma da decisão monocrática, razão pela qual são recebidos como agravo regimental, em observância ao princípio da fungibilidade.

4. No julgamento das ADPFs 492 e 493, o STF assentou a possibilidade de exploração de loterias por outros Estados membros, de maneira a afastar a competência exclusiva da União para tanto.

5. Ao apreciar o Tema 1323 da repercussão geral, esta Corte assentou que a exploração de serviços lotéricos por agentes privados exige delegação estatal precedida de licitação.

RE 1614063 ED / CE

6. O acórdão recorrido está alinhado ao entendimento do STF ao reconhecer a impossibilidade de exploração da atividade sem prévio procedimento licitatório, inexistindo distinção relevante capaz de afastar a incidência da tese vinculante.

IV. DISPOSITIVO

7. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental, ao qual se nega provimento.

ACÓRDÃO:

A Turma, por unanimidade, converteu os embargos de declaração em agravo regimental, negou-lhe provimento e, tendo em vista a ausência de fixação de honorários pela origem, deixou de aplicar o disposto no § 11 do art. 85 do CPC, nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes.

Publique-se.

Brasília, 13 de outubro de 2026.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.614.063 CEARÁ

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
EMBTE.(S)	: LOTERIA POPULAR LTDA
ADV.(A/S)	: DAVID FARIAS ARAGAO PEREIRA
ADV.(A/S)	: KATARINA LANDIM DE SOUZA
EMBDO.(A/S)	: ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de embargos de declaração opostos contra decisão que negou seguimento ao recurso extraordinário, sob o fundamento de que a matéria debatida no acórdão recorrido não destoa do entendimento desta Corte.

Nos presentes declaratórios, o embargante sustenta, em síntese, ausência de enfrentamento do *distinguishing* temporal e individual do tema 1.323, uma vez que a a decisão embargada não demonstrou por que a tutela destinada à preservação temporária da situação da recorrente estaria abrangida pela tese do Tema 1.323, limitando-se a afirmar a necessidade de licitação para a delegação definitiva.

Alega omissão quanto à distinção entre a delegação definitiva de serviço público sem licitação, vedada pelo Tema 1.323, e a mera regulação interina destinada à preservação provisória da situação fática da recorrente, sem outorga, autorização ou constituição de direito definitivo.

Aponta, ainda, omissão quanto à dimensão temporal da controvérsia, ao sustentar que a decisão não esclareceu por que a incidência do Tema 1.323 afastaria qualquer regra de transição para o regime licitatório.

Sustenta que a decisão embargada não tratou sobre o art. 13 do Decreto Estadual nº 36.356/2024, invocado como regra de transição entre o regime anterior e o novo modelo licitatório, sustentando que a decisão recorrida não esclareceu sua eventual inaplicabilidade ao caso, incompatibilidade com o Tema 1.323 ou irrelevância para a análise cautelar.

Alega, ainda, omissão quanto à análise da dimensão constitucional

RE 1614063 ED / CE

da omissão estatal e da distinção entre controle jurisdicional e substituição da Administração, bem como quanto aos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da reversibilidade da situação concretamente constituída.

Aduz obscuridade quanto aos efeitos imediatos da decisão embargada sobre a regulação interina deferida na origem, sustentando que não houve esclarecimento acerca da manutenção ou cessação da medida após a negativa de seguimento do recurso extraordinário, nem definição sobre seus efeitos durante a tramitação dos recursos cabíveis.

Requer-se, assim, o acolhimento dos embargos de declaração para sanar as omissões e obscuridade apontadas. E, ainda, a suspensão de sua eficácia prática até o julgamento dos embargos e, caso reconhecida a existência de questão constitucional autônoma, o regular processamento do recurso extraordinário. Subsidiariamente, pede o enfrentamento expresso de todos os pontos suscitados.

É o relatório.

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.614.063 CEARÁ

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
EMBTE.(S)	: LOTERIA POPULAR LTDA
ADV.(A/S)	: DAVID FARIAS ARAGAO PEREIRA
ADV.(A/S)	: KATARINA LANDIM DE SOUZA
EMBDO.(A/S)	: ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES

(RELATOR): Inicialmente, ressalto que o Supremo Tribunal Federal tem convertido embargos de declaração, quando opostos objetivando reforma de decisão monocrática e, portanto, com caráter infringente, em agravo regimental, em homenagem ao princípio da fungibilidade.

Nos termos do art. 1.024, § 3º, do CPC, e visando maior celeridade processual, deixo de abrir vista para complementação das razões, pois os embargos já propõem argumentação específica e apta a abarcar toda a decisão recorrida.

Nesse sentido, cito precedentes de ambas as Turmas:

“Embargos de declaração no agravo regimental no mandado de segurança. 2. Direito Constitucional e Processual Civil. 3. **A conversão dos embargos de declaração em agravo regimental dispensa a intimação do embargante para complementar a razões, nos termos do art. 1.024 do CPC, quando os embargos já propõem argumentação específica e apta a abarcar toda a decisão recorrida. Precedentes.**4. Conselho Nacional de Justiça. Procedimento de Controle Administrativo. 5. Serventia extrajudicial. Concurso público de provas e títulos para outorga de delegações de notas e registro do Estado do Paraná. 6. Remoção. Lei Estadual 14.594/2004. Previsão de interstício mínimo de um ano entre as remoções. 7. Ausência de disposição expressa na Lei federal 8.935/1994 e na Resolução 81/CNJ. 8. Possibilidade de os estados legislarem acerca dos critérios da remoção (art. 17 da Lei 8.935/1994). 9. Inobservância do princípio da legalidade pelo CNJ. 10. Ausência de omissão, contradição, obscuridade ou erro

RE 1614063 ED / CE

material. Efeito infringente não configurado. Caráter manifestamente protelatório. 11. Embargos de declaração rejeitados.” (MS 38.878 AgR-segundo-ED, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 28.2.2024; grifo nosso);

“Embargos de declaração em habeas corpus. Matéria criminal. **Conversão dos embargos declaratórios em agravo interno. Princípio da fungibilidade. Artigo 1.024, § 3º, c/c o art. 1.021, § 1º, do Código de Processo Civil.** Apresentação de notícia-crime por particular ao STF. Observância do sistema acusatório. Atribuição do Ministério Público Federal. Ausência de ilegalidade. Agravo não provido. 1. Embargos de declaração recebidos como agravo interno. 2. Em respeito ao sistema acusatório e, notadamente, à titularidade da atribuição de representar por abertura de inquérito ‘ exclusiva da PGR, conforme compreensão adotada pela Suprema Corte em casos semelhantes ‘, não há como o Judiciário substituir a atividade ministerial exercendo juízo valorativo sobre fatos alegadamente criminosos, atribuição exclusiva do Parquet. 3. Os fatos e suas eventuais provas devem ser entregues à Procuradoria-Geral da República, autoridade a quem cabe o juízo acerca da viabilidade de abertura de investigação em face de crime de ação penal pública envolvendo autoridades com prerrogativa de foro, não podendo o STF substituir tal atribuição. 4. Agravo regimental não provido.” (Pet 11.024 ED, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 11.5.2023; grifo nosso).

Assim, conheço dos embargos de declaração como agravo regimental e passo a apreciá-lo.

Verifico que as alegações da parte são impertinentes e decorrem de mero inconformismo com a decisão adotada por este Tribunal, uma vez que a agravante não trouxe argumentos suficientes a infirmá-la, visando apenas à rediscussão da matéria já decidida de acordo com a jurisprudência desta Corte.

Inicialmente, quanto à alegação de que não foram abordados todos

RE 1614063 ED / CE

os fundamentos do recurso, é oportuno destacar que esta Corte reconheceu a repercussão geral da questão constitucional no julgamento do AI-QO-RG 791.292 (tema 339), de minha relatoria, DJe 13.8.2010. No julgamento desse tema, ficou estabelecido que a decisão deve ser devidamente fundamentada, embora não se exija a análise detalhada de cada alegação ou prova apresentada.

No mais, conforme demonstrado pela decisão agravada, o Tribunal de origem consignou que não é possível afastar a obrigatoriedade de observância do procedimento licitatório para a concessão do direito à exploração do serviço de loterias, mesmo em casos como o dos autos, em que não está evidenciada a efetiva concessão para outros interessados (eDOC 11 – ID: 2ed31b10).

Reitero que, sobre a questão, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADPFs 492 e 493, de minha relatoria, assentou a possibilidade de exploração de loterias por outros Estados membros, de maneira a afastar a competência exclusiva da União para tanto. Eis a ementa deste precedente:

“Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental. Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Artigos 1º, caput, e 32, caput, e § 1º do Decreto-Lei 204/1967. Exploração de loterias por Estados-membros. Legislação estadual. 3. Competência legislativa da União e competência material dos Estados. Distinção. 4. Exploração por outros entes federados. Possibilidade. 5. Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecidas e julgadas procedentes. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente.” (ADPF 492, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 15.12.2020)

Por oportuno, destaco que, no julgamento do RE 1.498.128 RE 1.498.128, paradigma do tema 1.323 da repercussão geral, esta Corte

RE 1614063 ED / CE

constitucional assentou que a execução do serviço público de loteria por agentes privados depende de delegação estatal precedida de licitação. Nesse sentido, confira-se a ementa do julgado:

“Direito constitucional e administrativo. Recurso extraordinário. Delegação de serviço de loterias. Licitação. Reafirmação de jurisprudência. I. Caso em exame 1. Recurso extraordinário contra acórdão de Turma Recursal do Estado do Ceará que negou pedido para delegação de serviço de exploração de loterias. Isso porque o exercício da atividade por particular exige licitação, ainda que o serviço já tenha sido concedido a terceiros sem procedimento licitatório. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão é saber se a existência de agentes privados explorando os serviços de loteria sem prévia licitação afasta a exigência de delegação estatal, autorizando o desempenho da atividade em regime de livre iniciativa. III. Razões de decidir 3. O STF, por ocasião do julgamento da ADPF nº 492/RJ e nº 493/RJ, afirmou que as loterias são um serviço público, cuja delegação a agente privado exige licitação. 4. A existência de agentes privados exercendo o serviço sem prévia licitação não altera a titularidade estatal da atividade nem a sua natureza de serviço público. O exercício por agentes privados pressupõe delegação estatal precedida de licitação. IV. Dispositivo e tese 5. Recurso extraordinário conhecido e desprovido. Tese de julgamento: “A execução do serviço público de loteria por agentes privados depende de delegação estatal precedida de licitação” (RE 1498128 RG, Rel. Min. Presidente, Tribunal Pleno, DJe 01.10.2024 - grifo nosso)

Verifica-se, portanto, que o acórdão impugnado não destoa da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, na medida em que não nega o direito à exploração de loterias no âmbito estadual e, além disso, reconhece a necessidade de realização de processo licitatório previamente

RE 1614063 ED / CE

à concessão do direito à exploração pleiteada.

Desse modo, não verifico qualquer reparo a ser feito na decisão agravada, a qual deve ser integralmente mantida.

Ante o exposto, **recebo os embargos de declaração como agravo regimental e nego-lhe provimento** e, tendo em vista a ausência de fixação de honorários pela origem, deixo de aplicar o disposto no §11 do art. 85 do CPC.

É como voto.

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.614.063

PROCED. : CEARÁ/CE

RELATOR(A) : MIN. GILMAR MENDES

EMBTE.(S) : LOTERIA POPULAR LTDA

ADV.(A/S) : DAVID FARIAS ARAGAO PEREIRA (22118/CE)

ADV.(A/S) : KATARINA LANDIM DE SOUZA (43374/CE)

EMBDO.(A/S) : ESTADO DO CEARÁ

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ

Decisão: A Turma, por unanimidade, converteu os embargos de declaração em agravo regimental, negou-lhe provimento e, tendo em vista a ausência de fixação de honorários pela origem, deixou de aplicar o disposto no § 11 do art. 85 do CPC, nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma, Sessão Virtual de 2.10.2026 a 9.10.2026.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Nunes Marques e André Mendonça.

Thiago Fernandes Lins
Secretário da Segunda Turma