

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

Distribuição por **PREVENÇÃO** ao Excelentíssimo Senhor Ministro **LUIZ FUX**, Relator das **ADIs nº 7.721, nº 7.723 e nº 7.749** (arts. 66, *caput*, 67, § 6º, 69, *caput*, e 77-B do RISTF), cujo objeto (Lei nº 14.790/2023 e art. 29 da Lei nº 13.756/2018) **coincide com o do pedido declaratório de constitucionalidade cumulado nesta ação** e é diretamente atingido pela Medida Provisória cuja inconstitucionalidade aqui se pede.

**REQUERIMENTO URGENTE – Pedido Cautelar para
Suspensão dos Efeitos da Medida Provisória 1.394**

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JOGOS E LOTERIAS (“ANJL”), associação privada, inscrita no CNPJ sob o nº 48.172.778/0001-04, com sede em SHIS, QL 20, CJ 1, Casa 17, sala 4, CEP nº 71650-115, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por seus respectivos advogados (**doc. 01**), com fundamento nos arts. 102, I, “a”, e 103, IX, da Constituição Federal e na Lei nº 9.868/1999, propor a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Cumulada com Pedido Declaratório de Constitucionalidade
e com Pedido de Medida Cautelar,

o que faz para que se declare a manifesta e incontornável inconstitucionalidade da **Medida Provisória nº 1.394**, publicada no Diário Oficial da União, edição extra, de 25 de setembro de 2026, que, em síntese, “*proíbe a exploração, a oferta, a intermediação e a publicidade de loterias de aposta de quota fixa*”, extingue as autorizações vigentes e revoga o Capítulo V da Lei nº 13.756/2018 e a quase totalidade da Lei nº 14.790/2023 (**doc. 04**), e para que se declare a

constitucionalidade do Capítulo V da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, pelas razões a seguir expostas.

I. DO CONTEXTO NORMATIVO E FÁTICO:

1. A presente ação cumula pedidos de declaração de inconstitucionalidade e de constitucionalidade. De um lado, postula-se a declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 1.394/2026, editada pelo Presidente da República para proibir, em todo o território nacional, a exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa, atividade instituída pela Lei nº 13.756/2018, disciplinada pela Lei nº 14.790/2023 e explorada, desde 1º de janeiro de 2025, por agentes privados autorizados pela União mediante contraprestação de outorga de R\$ 30 milhões e prazo de exploração de cinco anos. De outro, pretende-se a declaração de constitucionalidade **do Capítulo V da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023**, como consequência lógica da declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória supracitada.

I.1. Síntese da Demanda:

2. Em síntese, a Medida Provisória (1) extingue em 30 (trinta) dias todas as autorizações federais e estaduais, sem devolução proporcional da outorga e sem indenização; (2) determina o desligamento das plataformas em 10 (dez) dias; (3) declara “*sem efeito*” as apostas em curso; (4) interdita o sistema de pagamentos; (5) proíbe toda publicidade e patrocínio; (6) institui o perdimento administrativo de ativos financeiros, o que “*não dependerá de processo judicial prévio*”; e (7) preserva, expressamente, “*as demais modalidades lotéricas*”, isto é, aquelas que o próprio Estado explora. Não regula a atividade. Suprime-a, antes que o Congresso Nacional possa deliberar sobre a medida, com efeitos definitivos e potencialmente irreversíveis.

3. No plano formal, a Medida Provisória foi editada sem o pressuposto constitucional de urgência, conforme art. 62, caput, como demonstram os atos do próprio Poder Executivo nos meses que a antecederam, invade matérias que a Constituição Federal expressamente

subtrai do escopo da Medida Provisória, conforme art. 62, § 1º, I, “b”, e II, da Constituição da República, e foi editada sem a estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Ainda, invade a competência administrativa dos Estados-membros, consoante ADPF nº 493 e arts. 22, XX, e 25, §1º, da Constituição Federal. Ademais, a retenção das outorgas pagas configura verdadeiro sequestro (confisco) de ativo financeiro, matéria vedada ao instrumento de medida provisória pelo artigo 62, § 1º, inciso II, da Constituição.

4. No plano material, viola a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima, forte nos arts. 1º e 5º, caput; o princípio da proporcionalidade, a livre iniciativa e a livre concorrência, fundados nos arts. 1º, IV, 170 e 173, § 4º; o valor social do trabalho, consoante arts. 1º, IV, e 170, VIII; a defesa do consumidor, conforme arts. 5º, XXXII, e 170, V; e o pacto federativo, previsto nos arts. 1º, 18 e 25 — todos da Constituição Federal.

5. A seguir, a **ANJL** cumula, com o pedido de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 1.394/2026, o pedido de declaração de constitucionalidade das leis cuja eficácia ela suspende, ou seja, as Leis nºs 13.756/2018 e 14.790/2023.

6. Faz isso por três razões: **(a)** porque a cumulação é processualmente admitida por este col. Supremo Tribunal Federal, conforme se colhe exemplificativamente de precedente plenário firmado na **ADI 5.316 MC/DF**, Rel. Min. **Luiz Fux**; **(b)** porque a controvérsia judicial relevante sobre essas leis é notória e está instaurada perante o próprio Tribunal (ADIs 7.721, 7.723 e 7.749); e **(c)** porque **a validade da Medida Provisória e a validade das Leis que ela pretende revogar são faces de um único juízo, que decorre do caráter duplice das ações de controle concentrado¹ e que não pode ser cindido.**

7. A ação tem, assim, dois objetivos indissociáveis: suspender, desde logo, os efeitos da Medida Provisória para, ao final, declarar a sua inconstitucionalidade; e, ao mesmo tempo,

¹ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo. Curso de Direito Constitucional. Saraiva: Brasília, 2018. ps. 1299 a 1340.

declarar a constitucionalidade das Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023, cuja eficácia a MP suspende.

8. O cronograma da Medida Provisória recomenda que a cautelar seja apreciada com a máxima urgência possível, idealmente antes de **5 de outubro de 2026**, data em que as plataformas devem ser desligadas, sob pena de bloqueio, ou ao menos antes de **25 de outubro de 2026**, data da extinção das autorizações. Ambas as datas antecedem qualquer deliberação possível do Congresso Nacional sobre a medida, e os danos que se consumarem até lá serão irreversíveis e, em larga medida, suportados pela própria União.

I.2 Da Medida Provisória impugnada

9. Em 25 de setembro de 2026, sexta-feira, em edição extra do Diário Oficial da União, foi publicada a Medida Provisória nº 1.394/2026, assinada pelo Presidente da República e pelos Ministros da Fazenda e da Justiça e Segurança Pública, com vigência imediata² (íntegra anexada, **doc. 04**). Ela assume a seguinte estrutura:

Capítulo I. Proibição (arts. 1º a 3º). Proíbe, no território nacional, “a exploração, a oferta, a intermediação e a publicidade de loterias de aposta de quota fixa, em meio físico ou virtual”, inclusive por agente sediado no exterior (art. 1º), abrangendo apostas sobre eventos reais e virtuais (§ 1º), e ressalva que a proibição “não se aplica às demais modalidades lotéricas autorizadas por lei” (§ 2º). Aplica-se aos Estados e ao Distrito Federal, cujas concessões, permissões e autorizações são extintas no mesmo prazo (art. 2º, caput e § 1º).

Capítulo II. Extinção das autorizações (arts. 4º a 6º). As autorizações “serão extintas ao término do prazo de trinta dias” da publicação (art. 4º). A extinção “decorre de motivo de interesse público e não confere ao agente operador de apostas direito à devolução, total ou parcial, da contraprestação de outorga recolhida [...], nem à indenização pelo Poder Público” (parágrafo único). Vedam-se novas autorizações, e os pedidos ainda não decididos ficam prejudicados (art. 6º e parágrafo único).

² Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.394-de-25-de-setembro-de-2026-734808521>; texto consolidado em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/Mpv/mpv1394.htm.

Capítulo III. Transição (arts. 7º a 13). Em dez dias, os operadores devem indisponibilizar sítios e aplicações, *“sob pena de bloqueio”* (art. 7º). Desde a publicação, é vedado o ingresso de novos recursos nas contas transacionais (§ 1º), e as apostas em aberto cujo resultado não se apure no prazo *“serão consideradas sem efeito”*, com restituição integral dos valores apostados (§ 2º). Nos dois dias seguintes ao desligamento, os operadores devem assegurar a liquidez necessária à restituição e entregar às instituições de pagamento e à SPA a relação individualizada de todos os apostadores, sob multa diária de R\$ 200.000,00 (art. 8º). As instituições financeiras restituem os saldos em sete dias, contados do recebimento dessa relação, e remetem os valores não restituídos a conta na Caixa Econômica Federal (art. 9º). Permanecem todas as obrigações regulatórias, tributárias e pecuniárias, inclusive as destinações legais das receitas, a guarda de dados por cinco anos e a transmissão ao Sigap (arts. 10 e 11), mantêm-se as sanções do art. 41 da Lei nº 14.790/2023 (art. 12), e os processos sancionadores ficam suspensos e serão arquivados se o operador cumprir *“tempestivamente”* a transição (art. 13).

Capítulo IV. Instrumentos de efetividade (arts. 14 a 23). Interditada às instituições financeiras, de pagamento e arranjos, inclusive Pix, o processamento de transações destinadas a apostas, ressalvadas as necessárias ao encerramento e à restituição, *“conforme regulamento do Banco Central do Brasil”* (arts. 14 e 15). Proíbe toda comunicação, publicidade, propaganda, marketing e patrocínio, com retirada de material e sinais de patrocínio em dez dias (art. 16), e qualifica a infração como *“publicidade abusiva”* do art. 37, § 2º, do CDC, *“sem prejuízo da responsabilidade civil e penal”* (art. 18), com o que atrai o tipo penal do art. 67 do mesmo Código. Impõe a provedores de aplicações dever de cuidado, com multas de até 10% do faturamento e suspensão de atividades (arts. 19 a 22). Prevê o bloqueio de sítios, a requerimento dos Ministérios da Fazenda e da Justiça e Segurança Pública, com execução pela Anatel e pelo CGI.br (art. 23).

Capítulo V. Disposições finais (arts. 24 a 30). Institui comitê interinstitucional coordenado pela Casa Civil, com competências, composição e funcionamento remetidos a regulamento (art. 24), manda os Estados adotarem as medidas de cumprimento (art. 26), altera o art. 21-A da Lei nº 14.790/2023 para dispor que o perdimento dos valores bloqueados *“será declarado em processo administrativo, nos termos estabelecidos em regulamento, assegurados os princípios do contraditório e da ampla defesa, e não dependerá de processo judicial prévio”*, com destinação ao Fundo Nacional de Segurança Pública (art. 28, §§ 2º-A e 3º) e revoga o Capítulo V da Lei nº 13.756/2018, os arts. 1º a 21, 22 a 24, 25 a 40, 43 a 48 e 54 da Lei nº 14.790/2023 e o art. 68 da Lei nº 15.421/2026, ressalvando que as normas revogadas *“permanecerão aplicáveis aos fatos ocorridos durante a vigência das autorizações [...] e ao cumprimento das obrigações previstas nos Capítulos II e III desta Medida Provisória”* (art. 29 e parágrafo único).

10. O que a Medida Provisória chama de transição é, a rigor, um **cronograma abusivo de desligamento**, contado em dias corridos:

Data	Evento	Dispositivo
25/09/2026 (dia da publicação)	Vedação de novos depósitos; vedação de novas autorizações; vedação de publicidade	Arts. 6º, 7º, § 1º, e 16
05/10/2026 (10º dia)	Desligamento de sítios e aplicativos, sob pena de bloqueio; apostas em aberto “ <i>sem efeito</i> ”; retirada de toda publicidade e sinais de patrocínio	Arts. 7º, <i>caput</i> e § 2º, e 16, § 2º
07/10/2026 (12º dia)	Relação individualizada de apostadores e comprovação de liquidez, sob multa diária de R\$ 200 mil	Art. 8º
14/10/2026 (19º dia)	Restituição bancária dos saldos; valores não restituídos remetidos à Caixa	Art. 9º
25/10/2026 (30º dia)	Extinção das autorizações federais e estaduais, sem devolução da outorga	Arts. 2º, § 1º, e 4º

11. A descrição do ato já revela a singularidade do caso. Não se trata de medida provisória que ajusta, restringe ou condiciona uma atividade regulada. Tem-se um ato do Poder Executivo que **extingue, por inteiro e em dias, um mercado que o Congresso Nacional criou por lei, a pedido do próprio Executivo. Mercado esse que a União instituiu por meio de autorizações onerosas a termo, desde 1º de janeiro de 2025.**

12. Além disso, a Medida Provisória é eivada de inconstitucionalidades e omissões graves. Dentre elas, o fato de não conter uma única regra de descomissionamento: nada sobre o encerramento dos contratos de trabalho, nada sobre os contratos de patrocínio e de fornecimento em curso, nada sobre a comunicação ordenada aos consumidores. Sua mensagem cabe em poucas palavras: o mercado regulado, que opera desde janeiro de 2025 sob autorizações de cinco anos, deve cessar em dez dias e desaparecer em trinta. Isso antes de qualquer palavra do Congresso Nacional e sem que as empresas — que se habilitaram, pagaram a outorga e obtiveram a autorização — tenham direito algum, nem mesmo à devolução proporcional da outorga correspondente ao prazo que não usufruirão, descartada qualquer indenização pelo Poder Público.

I.3 Do contexto normativo das Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023

13. A compreensão do caso exige a cronologia de alguns atos estatais que precederam a Medida Provisória, evidenciando que a norma está maculada tanto pelo vício formal de ausência de urgência, quanto pela violação material à segurança jurídica e confiança legítima.

14. Em 2023, o Governo Federal anunciou que regularia o mercado de apostas de quota fixa, em alinhamento às melhores práticas internacionais. Com esse propósito, o Poder Executivo editou a MPV nº 1.182/2023 e propôs o PL nº 3.626/2023. Durante a tramitação, o Governo publicou a Portaria MF nº 1.330, que criou **uma lista de interessados** em licenças brasileiras para explorar o mercado de apostas, e anunciou **a regulação para o mercado internacional**.

15. Durante o processo legislativo, o Governo Federal, por meio da Mensagem (MSC) nº 357/2023,³ solicitou a tramitação em regime de urgência constitucional, com fundamento no art. 64, §1º, da Constituição. Ou seja, caracterizou a regulamentação do setor como uma matéria relevante e de inadiável interesse nacional. A Exposição de Motivos do Marco Regulatório defendia expressamente a regulamentação, conforme se detalhará adiante⁴.

16. Não só. Parte relevante dos parlamentares apresentou propostas de emenda legislativa para (i) não autorizar os jogos online como cassinos, a exemplo da Emenda nº 139 no Senado Federal) e 2), (ii) proibir apostas pelos mais vulneráveis, como beneficiários do BPC, inadimplentes e inscritos no CadÚnico (Destaque de Bancada nº 3, da Câmara dos Deputados). O Governo, contudo, orientou a sua bancada a rejeitar todas as propostas que, hoje, apresentam como urgentes.

³ BRASIL. Poder Executivo. **Mensagem nº 357, de 2023**: solicitação de urgência para o Projeto de Lei nº 3.626, de 2023. Brasília, DF, 25 jul. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2374401>. Acesso em: 27 set. 2026.

⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda; Ministério do Esporte. **Exposição de motivos da Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023** (EMI nº 00095/2023 MF MEsp). Brasília, DF, 15 jul. 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2023/medidaprovisoria-1182-24-julho-2023-794462-exposicaodemotivos-169105-pe.html>. Acesso em: 27 set. 2026.

17. A Lei nº 14.790/ aprovada, sancionada e publicada em 29 de dezembro de 2023. Com base nela, o Decreto nº 11.907 de 31 de janeiro de 2024 cria a Secretaria de Prêmios e Apostas no Ministério da Fazenda (SPA/MF). A SPA, em colaboração com os Ministérios da Saúde, do Esporte e da Justiça e Segurança Pública, com o Banco Central do Brasil (BACEN) e com a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) cria, desenvolve e publica o ordenamento regulatório aplicado ao setor. Dentre ele, a Portaria SPA/MF nº 827/2024, que prevê e oportuniza os processos de autorizações para exploração de apostas de quota fixa.

18. Entre 1º de janeiro de 2025 e 23 de março de 2026, os processos de autorização representaram o pagamento de **R\$2,55 bilhões correspondentes a 85 outorgas**, sob a titularidade de 83 empresas. **As normas foram aperfeiçoadas entre 2025 e 2026**, de modo que se contabilizam 46 **diferentes atos normativos publicados**. A aplicação desse marco regulatório, por sua vez, ensejou a condução de 56 processos sancionadores pela Secretaria de Prêmios e Apostas. Não há dúvidas de que a regulação teve impactos positivos.⁵

19. O Estado brasileiro, nos últimos 3 (três) anos, dedicou recursos financeiros e humanos para regular esse setor econômico, admitiu e regulou empresas nacionais e internacionais de apostas, concedendo e cobrando por outorgas de autorização, de forma contraditória e inconstitucional, o Governo Federal faz o Estado brasileiro romper com a própria palavra, como ilustra a cronologia a seguir:

Data	Ato	Conteúdo
12/12/2018	Art. 29 da Lei nº 13.756	Cria a modalidade lotérica de aposta de quota fixa “ <i>sob a forma de serviço público</i> ”, com autorização onerosa, “ <i>exclusivamente em ambiente concorrencial</i> ”
24/07/2023	Mensagem nº 357 (PL nº 3.626/2023)	O Presidente da República leva o marco regulatório ao Congresso Nacional com pedido de urgência constitucional (art. 64, § 1º)

⁵ Reconhece-se que o pouco tempo de existência do setor regulado e o mercado ilegal pujante inviabilizaram a superação de todas as externalidades negativas da atividade. Vale estabelecer que, pelas últimas estatísticas, **o mercado regulado canalizou apenas 60% do volume de mercado**. Vide LCA CONSULTORIA ECONÔMICA. **Fora do radar 2.0: dimensionamento e combate do mercado ilegal de apostas no Brasil**. São Paulo: LCA Consultoria Econômica, ago. 2026. Disponível em: https://ibjr.org.br/wp-content/uploads/2026/08/LCA_IBJR_Mercado_ilegal_20260807.pdf. Acesso em: 27 set. 2026.

Data	Ato	Conteúdo
set.–dez./2023	Votações do PL nº 3.626/2023	A Câmara rejeita, por 342 a 82, emenda que excluía beneficiários de programas sociais, com orientação “não” do Governo, isto é, contrária à restrição ; o Senado suprime os jogos on-line; a Câmara os restabelece por 261 a 120, também com orientação do Governo
29/12/2023	Lei nº 14.790	Autorização por cinco anos (art. 5º, III); outorga de até R\$ 30 milhões (art. 12); revisão só por processo com contraditório (art. 5º, § 2º); prazo mínimo de seis meses de adequação (art. 9º, p.ú.)
21/05/2024	Portaria SPA/MF nº 827	Regula os processos de autorização com outorga de R\$ 30 milhões por cinco anos (art. 5º, I); revogação só por fato superveniente comprovado (art. 21, II); período de adequação até 31/12/2024 (art. 24)
01/01/2025	Início do mercado autorizado	Publicação das Portarias de autorização, após processos de análise com média de 7 meses, no qual a Administração verificou o atendimento, por cada requerente, de requisitos jurídicos, societários, fiscais, econômico-financeiros, técnicos e de integridade.
30/09/2025	Portaria SPA/MF nº 2.217 e IN nº 22 (IN nº 24, out./2025)	Cumprimento da cautelar do STF: bloqueio de beneficiários de programas sociais, com 30 + 45 dias de implementação, prorrogados por mais 30
24/03/2026	Lei nº 15.358	Marco legal do combate ao crime organizado: insere na Lei nº 14.790/2023 o art. 21-A (bloqueio de contas e de transações de operadores não autorizados) e os arts. 24-A a 24-C (prevenção de fraudes e diligência reforçada no sistema de pagamentos), reforçando a repressão ao mercado ilegal dentro do regime
15/04/2026	PLDO 2027, Anexos IV.2 e V	A União arrola a LC nº 224/2025 (destinações das apostas) entre as medidas “necessárias” à meta fiscal de 2027 e as 86 autorizações entre as “concessões de serviço público vigentes”, com vencimento em cinco anos
01/06/2026	Lei nº 15.421, art. 68	Autoriza apostas de quota fixa pelos parceiros da FIFA na Copa do Mundo Feminina de 2027
30/07/2026	Lei nº 15.480 (conversão da MP nº 1.348/2026)	Vincula percentual crescente da arrecadação das apostas ao Fundo para Aparentamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal (Funapol), com urgência invocada pelo Executivo
31/08/2026	PLOA 2027 (PLN nº 24/2026)	O Executivo projeta para 2027 as receitas das apostas de quota fixa
10/09/2026	Portaria SPA/MF nº 2.750	Novo reforço do combate ao mercado ilegal
25/09/2026	Medida Provisória nº 1.394	Desligamento do mercado regulado em dez dias; extinção das autorizações em trinta

20. Cada linha dessa tabela — com exceção da última — revela um ato do Estado que pressupõe a continuidade do regime de autorização. Se, em junho, julho e agosto, o mercado de apostas de quota fixa foi tratado com regularidade, não sucedeu nenhum fato novo que, em setembro de 2026 e menos de 30 dias após a sua consideração para fins de composição do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2027, tornasse urgente, tampouco plausível, a sua total extinção.

II. DISTRIBUIÇÃO POR PREVENÇÃO (ARTS. 66, CAPUT, 67, § 6º, 69, CAPUT, E 77-B DO RISTF)

21. O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal determina a “*distribuição por prevenção quando haja coincidência total ou parcial de objetos*” entre ações de controle concentrado, conforme leitura do art. 77-B, e que os processos conexos sejam distribuídos ao mesmo Relator, pois “*a distribuição da ação ou do recurso gera prevenção para todos os processos a eles vinculados por conexão ou continência*”, forte no art. 69, *caput*, do RISTF.

22. A ADI 7.721/DF, proposta pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, e a ADI 7.723/DF, proposta pelo Partido Solidariedade, impugnam a integralidade da Lei nº 14.790/2023. A ADI nº 7.749, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, impugna a Lei nº 14.790/2023 (ressalvados poucos dispositivos alheios às apostas de quota fixa, como os relativos ao fantasy sport), os arts. 29 a 33 e expressões dos §§ 1º e 8º do art. 35-A da Lei nº 13.756/2018, com pedido de “*retorno à vigência da legislação que torna ilícita a atividade*”.

23. As três tramitam sob a relatoria do Ministro **Luiz Fux**, que as recebeu por prevenção à ADI nº 7.640, proposta por Governadores contra os parágrafos do art. 35-A da Lei nº 13.756/2018, na redação da Lei nº 14.790/2023⁶. A ADI 7.640 tinha por objeto apenas o §

⁶ STF, **ADI 7.721 MC-Ref**, Rel. Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, j. 18/11/2024 (Sessão Virtual Extraordinária de 14.11.2024), DJe 05/12/2024. Relatório: “(i) ADI 7.721, ajuizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) em 24.09.2024, a mim distribuída na mesma data, por prevenção à ADI

2º e a expressão “publicidade” do § 4º do art. 35-A da Lei nº 13.756/2018, na redação dada pela Lei nº 14.790/2023. A Presidência deste Tribunal reconheceu, portanto, coincidência parcial de objetos entre uma ação dirigida a dois parágrafos de um artigo (ADI nº 7.640) e duas ações dirigidas à integralidade da lei que os inseriu (ADIs nº 7.721 e 7.723).

24. Se aquele caso bastou para firmar a prevenção, com maior razão, a prevenção se afirma na relação entre essa mesma Lei nº 14.790/2023 e a medida provisória que lhe suspende a eficácia por inteiro. E, quanto ao pedido declaratório aqui cumulado, o objeto é exatamente o das três ações em curso.

25. A coincidência de objetos é, quanto ao pedido declaratório, **literal**: as normas cuja constitucionalidade se pede que seja declarada são exatamente as normas impugnadas nas ADIs 7.721, 7.723 e 7.749. E é, quanto ao pedido de inconstitucionalidade, **inequívoca**: a Medida Provisória nº 1.394/2026 e a Lei nº 14.790/2023 não apenas versam sobre o mesmo tema. Elas disputam a eficácia de um único regime jurídico.

26. Não há como declarar a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da Medida Provisória sem definir o que ela faz com a lei sobre a qual incide, e não há como julgar a ADI acerca da lei sem saber se, e por quanto tempo, a medida provisória lhe suspende a eficácia.

27. A coincidência se torna ainda mais evidente no cenário de conversão: se a Medida Provisória for convertida em lei, o resultado será um diploma que revoga os dispositivos impugnados nas três ações, esvaziando-as. Mais do que isso, o objeto desta ação passará a ser, por aditamento, a lei de conversão venha a alterar a MP nº 1.394/2026. A prevenção regimental existe precisamente para evitar que, nesse momento, órgãos jurisdicionais distintos examinem textos que se sobrepõem.

28. A conexão é evidente. Por fim, a instrução realizada naquelas ações — incluindo uma audiência pública com dezenas de expositores e o recebimento de manifestações de amici

7.640; e (ii) ADI 7.723, ajuizada pelo Partido Solidariedade em 28.09.2024, a mim distribuída em 30.09.2024, também por prevenção à ADI 7.640.”

curiae ao longo de dois anos — reuniu um acervo sobre o setor que não existe em nenhum outro processo.

29. Nesse contexto, uma apreciação da Medida Provisória por relatoria diversa julgaria a proibição **sem o conjunto de evidências que a própria Suprema Corte reuniu sobre a atividade proibida**. O julgamento das ações em curso que ignorasse a Medida Provisória decidiria sobre a constitucionalidade de uma lei cuja eficácia está suspensa por ato que outra relatoria examina. O risco de decisões contraditórias é, portanto, concreto.

30. Por todo esse conjunto de razões, a ANJL requer a distribuição por prevenção ao Ministro Luiz Fux e o julgamento conjunto.

III. CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA E DA CUMULAÇÃO DO PEDIDO DECLARATÓRIO DE CONSTITUCIONALIDADE

III.1. O cabimento da ação direta contra a Medida Provisória

31. A medida provisória é ato normativo primário, com força de lei, e submete-se ao controle abstrato de constitucionalidade tanto quanto aos pressupostos de sua edição quanto ao seu conteúdo. O Supremo Tribunal Federal assentou, desde a **ADI nº 2.213 MC/DF**, Rel. Min. **Celso de Mello**, que *“os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do Presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo Chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República”*.

32. A partir de então, a Suprema Corte exerceu esse controle sempre que a ausência do pressuposto se mostrou evidente. Suspendeu a abertura de créditos extraordinários para despesas desprovidas de imprevisibilidade (ADI nº 4.048 MC/DF e ADI nº 4.049 MC/DF),

suspendeu a dispensa de publicação de avisos de licitação editada sem transição quando a matéria já tramitava em regime de urgência (ADI nº 6.229 MC/DF), invalidou a redução de unidades de conservação por medida provisória, mesmo depois de convertida em lei (ADI nº 4.717/DF), e sustou o adiamento, por medida provisória, de leis cujos vetos o Congresso Nacional derrubara (ADI nº 7.232 MC-Ref/DF⁷).

33. O parâmetro de controle, ademais, é integralmente constitucional. A ANJL não pede a este Tribunal que reavalie a conveniência da política pública de apostas — tarefa que compete ao Congresso Nacional e que o Parlamento exerceu em 2018 e em 2023. Pede, contudo, que se verifique se o Presidente da República podia, por uma medida provisória formal e materialmente inconstitucional, sem urgência demonstrada, sem regime de transição e sem fundamento constitucional que autorize a supressão de atividade lícita, desfazer aquilo que o Congresso Nacional deliberou.

III.2. A admissibilidade da cumulação de pedidos de ADI e de ADC (ADI 5.316 MC/DF)

34. A ANJL cumula, nesta mesma ação, o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória com o pedido de declaração de constitucionalidade do art. 29 e do Capítulo V da Lei nº 13.756/2018 e da Lei nº 14.790/2023, dispositivos cuja eficácia a Medida Provisória expressamente suspende, conforme art. 29 da MPV atacada.

35. Essa cumulação é expressamente admitida pelo Supremo Tribunal Federal, como se colhe exemplificativamente do julgamento da **ADI 5.316 MC/DF**, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 06/08/2015, no qual se assentou que “*a cumulação simples de pedidos típicos de ADI e de ADC é processualmente cabível em uma única demanda de controle concentrado de constitucionalidade, desde que satisfeitos os requisitos previstos na legislação processual civil (CPC, art. 292)*”.

⁷ **ADI 4.048 MC**, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, j. 14/05/2008; **ADI 4.049 MC**, Rel. Min. **Ayres Britto**, Tribunal Pleno, j. 05/11/2008; **ADI 4.717**, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, Tribunal Pleno, j. 05/04/2018, DJe 15/02/2019; **ADI 6.229 MC**, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, decisão monocrática, j. 18/10/2019; **ADI 7.232 MC-Ref**, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, Tribunal Pleno, j. 09/11/2022.

36. Não há, pois, qualquer óbice para a cumulação dos pedidos, desde que atendidos os requisitos gerais — quais sejam a compatibilidade entre eles, a competência do mesmo juízo e a adequação do procedimento, nos termos do art. 327, § 1º, do CPC/2015 — e os requisitos específicos da ação declaratória, notadamente a demonstração de controvérsia judicial relevante (art. 14, III, da Lei nº 9.868/1999).

37. O fundamento, portanto, é a racionalidade do processo objetivo: o caráter dúplice das ações de controle (art. 24 da Lei nº 9.868/1999), a instrumentalidade das formas e a inutilidade de exigir duas ações para um único complexo normativo.

38. No caso, os requisitos estão presentes. Os pedidos são compatíveis, pois a inconstitucionalidade da norma que suspende e a constitucionalidade das normas suspensas são faces do mesmo juízo; a competência é a mesma, por leitura do art. 102, I, “a”, da CF/88; e o procedimento é o mesmo, forte na Lei nº 9.868/1999, arts. 3º a 12 e 13 a 21, com legitimados idênticos.

III.3. A controvérsia judicial relevante (art. 14, III, da Lei nº 9.868/1999)

39. A controvérsia judicial relevante sobre o Capítulo V da Lei nº 13.756/2018 e Lei nº 14.790/2023 caracteriza-se pelo estágio avançado e forma da sua discussão em processos concentrados de constitucionalidade no Egrégio Supremo Tribunal Federal. As ADIs nºs 7721, 7723 e 7749 discutem a constitucionalidade dessas normas, controvérsia relevante que é acentuada em razão de liminar, referendada pelo plenário, no âmbito das duas primeiras. A controvérsia não se configura pela simples existência de ADI, mas pela qualidade e intensidade dos processos de controle abstrato em discussão.

40. Destarte, o conjunto dos debates sobre a constitucionalidade das normas na forma descrita acima, mesmo na Suprema Corte, configura controvérsia judicial relevante. Além disso, isso ocorre porque a única forma da Associação, competente para tanto, participar do debate como autora, defender plenamente as normas atacadas e usufruir do legítimo

ferramental processual que apenas a autoria outorga é pelo manejo da ADC. Não se trata de pragmatismo, mas de concretização plena da sociedade aberta de intérpretes da Constituição.

41. A título ilustrativo, ressalta-se que já há ações em curso em torno da Medida Provisória nº 1.394/2026, com pedidos de inconstitucionalidade das normas aqui em discussão. Cita-se, por exemplo, a Ação Popular nº 1109428-06.2026.4.01.3400 e a Ação Ordinária Cível nº 1109459-26.2026.4.01.3400, ambas com pedidos de inconstitucionalidade incidental da Medida Provisória nº 1.394/2026.

42. Nesse cenário, entende-se presente a controvérsia judicial relevante para fins do pedido de declaração de constitucionalidade das Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023.

III.4. O objeto do pedido declaratório subsiste: a medida provisória suspende, não revoga

43. Conquanto as leis objeto do pedido declaratório estejam indicadas como revogadas pelo art. 29 da Medida Provisória nº 1.394/2026, há uma sutileza que integra a essência das medidas provisórias: embora tenham força de lei, não possuem a definitividade da lei, pois sua vigência é limitada no tempo e condicionada à deliberação do Congresso Nacional (art. 62, *caput* e §§ 3º, 7º, 11 e 12, da CF/88).

44. Por isso, esse col. Supremo Tribunal Federal tem o entendimento sólido de que a ***“medida provisória não revoga lei anterior, mas apenas suspende seus efeitos no ordenamento jurídico, em face do seu caráter transitório e precário.*** (ADI 5.709/DF, Rel. Min. **Rosa Weber**, DJe de 28/06/2019). As Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023 permanecem, pois, no ordenamento jurídico, com a eficácia suspensa por prazo certo. Tanto é assim que, no estágio atual, as ADIs 7.721/DF, 7.723/DF e 7.749/DF não foram nem podem ser julgadas prejudicadas.

45. O pedido declaratório tem, portanto, objeto atual e utilidade própria. A declaração de constitucionalidade das leis suspensas, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante (art. 102,

§ 2º, da CF/88), afirmará, perante a Administração e os demais órgãos do Poder Judiciário, a validade do regime que a Medida Provisória pretende desfazer e definirá, desde logo, o regime que vigorará em caso de eventual cessação da suspensão.

IV. LEGITIMIDADE ATIVA E PERTINÊNCIA TEMÁTICA

46. O art. 103, IX, da Constituição Federal, e o art. 2º, IX, da Lei nº 9.868/1999, legitimam as entidades de classe de âmbito nacional a propor a ação direta de inconstitucionalidade e, desde a Emenda Constitucional nº 45/2004, a ação declaratória de constitucionalidade (art. 103, *caput*). É o caso da **ANJL**.

47. A **Associação Nacional de Jogos e Loterias, ANJL**, foi fundada em 11/08/2022. Nos termos do art. 2º, alíneas “b”, “d”, “g” e “j” de seu Estatuto Social (**doc. 02**), são objetivos da ANJL **(i)** zelar pelo mercado de jogos e loterias no Brasil, de modo a torná-lo transparente, aderente à legislação e atento às boas práticas de respeito aos apostadores e aos preceitos de jogo responsável; **(ii)** informar e esclarecer aos poderes constituídos sobre peculiaridades do mercado; **(iii)** prestar serviço de assessoria e consultorias técnicas, no plano nacional ou junto aos entes federativos para as pautas publicitária, regulatória, econômica, social e normativa; e **(iv) representar, diante dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário os interesses de seus associados, bem como de entidades representativas.**

48. Conforme o art. 4º do Estatuto, seus associados são exclusivamente empresas que exploram, ou pretendem explorar, modalidade lotérica prevista na legislação, de forma responsável e de acordo com as leis e regulações aplicáveis aos tipos contemplados na legislação brasileira, hoje, resumido a modalidade lotérica de aposta de quota fixa regulada pela Lei nº 14.790/2023 — categoria que a própria Medida Provisória nº 1.394/2026 define de forma unitária como “agente operador de apostas” (art. 3º, V) e que é atingida indistintamente pela proibição impugnada. Todos os associados da **ANJL** compartilham o mesmo interesse econômico nuclear: a manutenção do mercado regulado de apostas de quota fixa, cuja extinção pela Medida Provisória as atinge de forma uniforme e simultânea.

49. Com isso, a **ANJL** cumpre o requisito, previsto na legislação e refinado pela jurisprudência constitucional, de entidade representativa de uma específica categoria entidades representativas de uma categoria específica, no caso, empresas com licença federal para explorar apostas de quota fixa.

50. A ANJL é composta por **32 empresas**, todas com **autorização federal** e **atuação em todo o território nacional**. Como a atividade é, por definição legal, nacional (exploração “no território nacional”, art. 29, § 2º, da Lei nº 13.756/2018), o requisito de representatividade em pelo menos nove Estados, construído pela jurisprudência para categorias de base territorial, não se aplica na sua forma literal.

51. A **ANJL** também cumpre tal critério: há 83 empresas autorizadas a explorar nacionalmente apostas de quota fixa (titulares, ao todo, de 85 autorizações, porque três delas detêm duas autorizações cada). As sedes dessas empresas se distribuem em **8 Estados da Federação**⁸. Os associados da **ANJL**, que **representam mais de 50% do volume nacional de apostas, dividem suas sedes em 7 dos 8 Estados Federados que possuem sede das operadoras nacionais**⁹, marcando presença em 75% dos Estados em que está situada pelo menos uma empresa com licença federal da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda.

52. Assim, o critério da representatividade regional está atendido em sua razão de ser. Aplica-se o precedente da ADI 2.866 MC/RN, Rel. Min. Gilmar Mendes, em que este Tribunal afastou a exigência de presença em nove Estados diante da “*relevância nacional da atividade dos associados da ABERSAL, não obstante a produção de sal ocorrer em poucas unidades da federação*”.¹⁰

⁸ Em ordem da maior concentração de empresas para a menor, as localidades são São Paulo, Pernambuco, Paraíba, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Piauí, Santa Catarina e Distrito Federal.

⁹ Em ordem da maior concentração para a menor: São Paulo (23 associadas), Pernambuco (5 associadas), Piauí (2 associadas), Minas Gerais (3 associada), Rio Grande do Sul (1 associada) e Santa Catarina (1 associada).

¹⁰ STF, **ADI 2.866 MC/RN**, Tribunal Pleno, j. 25/09/2003, DJ 17/10/2003, item 3 da ementa.

53. De todo modo, a representatividade da ANJL é reconhecida pelo próprio Poder Público e por esse Supremo Tribunal Federal. A ANJL é signatária, com a SPA/MF e a Anatel, do Acordo de Cooperação Técnica nº 4/2025, voltado ao combate à oferta ilegal de apostas, e, com o Ministério do Esporte, do Acordo de Cooperação nº 9/2025, sobre integridade esportiva e jogo responsável. Na ADPF 1.212/SP, o Relator Ministro **Nunes Marques** determinou a intimação da **ANJL**, na condição de entidade de classe de âmbito nacional representativa das empresas de aposta de quota fixa.

54. Além de atuar como *amicus curiae* nas ADIs nºs 7.721 e 7.723 desde 2024 e, no mais relevante, a ANJL é a **autora da ADI nº 7.971**, sob relatoria da Ministra **Cármem Lúcia**, e **da ADI nº 8.014**, sob relatoria do Min. Flávio Dino.

55. A pertinência temática é imediata quanto aos dois pedidos: a Medida Provisória proíbe a atividade que constitui o único objeto social das associadas da ANJL e extingue cada uma das autorizações de que são titulares e, de outro lado, as leis cuja constitucionalidade se pede que seja declarada são as que instituem e disciplinam essa mesma atividade.

VII. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

56. A Medida Provisória é formalmente inconstitucional por 4 (quatro) razões autônomas. A primeira razão é a ausência da urgência exigida pelo art. 62, caput, da Constituição, desrespeitando o pressuposto de que depende a própria competência normativa do Presidente da República. A segunda razão diz respeito ao objeto, pois a Medida Provisória dispõe sobre sequestro de ativos financeiros e matéria penal, temas que o art. 62, § 1º, I, “b”, e II, da Lei Maior, subtrai do seu alcance. A terceira razão diz respeito ao modo como essa competência foi exercida — em 25/09/2026, o ato não veio acompanhado da **estimativa de impacto orçamentário e financeiro** exigida pelo art. 113 do ADCT. A quarta razão diz respeito à invasão da competência administrativa dos Estados.

VII.1. Ausência do pressuposto constitucional de urgência

57. A medida provisória é competência normativa excepcional do Presidente da República, condicionada à “**relevância e urgência**”, conforme art. 62, *caput* da Constituição Federal. A relevância diz respeito ao tema; a urgência, ao tempo.

58. A Ministra **Cármem Lúcia**, na obra que transcreveu em seu voto como Relatora da **ADI 4.717/DF**, bem sintetizou o critério de aferição da urgência: “***se o cuidado normativo de uma determinada matéria a incidir sobre uma circunstância social puder aguardar pelo menos o prazo mínimo para a tramitação urgente de um projeto de lei (hoje fixado em 45 dias), é evidente não se poder fazer uso do instituto da medida provisória por carência de um dos seus pressupostos***”.

59. Vale contextualizar. Na **ADI nº 4.717**, o Plenário, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 558/2012, àquela altura já convertida na Lei nº 12.678/2012 (que havia alterado os limites de unidades de conservação para acomodar demandas de regularização fundiária e a construção de usinas hidrelétricas). A Exposição de Motivos invocava a necessidade de ordenar a ocupação do território e de viabilizar empreendimentos de geração de energia. A Relatora examinou cada uma das providências e concluiu que nenhuma delas demonstrava “urgência apta à autorização do exercício excepcional da competência normativa primária do Presidente da República”, porque os conflitos fundiários tinham solução na própria Lei nº 9.985/2000 e os empreendimentos dependiam de licenciamento ambiental ainda não concluído.

60. O controle da urgência é excepcional, e este Tribunal o reserva às hipóteses em que a ausência do pressuposto pode ser aferida objetivamente.¹¹ É dizer: o exercício da jurisdição constitucional sobre a forma da medida provisória “pressupõe a flagrante abusividade do

¹¹ STF, ADI 2213 MC, Min. Rel. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. em 04/04/2002, DJ de 23/04/2004. No mesmo sentido, com a exigência de que a ausência dos pressupostos seja “evidente”: ADI 2527 MC, Min. Rel. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe de 23/11/2007. Ambas as passagens são transcritas no voto da Relatora da ADI 4717.

poder normativo conferido ao Executivo”, devendo restringir-se “às hipóteses de zona de certeza negativa da sua incidência”¹².

61. Ilustrativamente, ao decidir a Medida Cautelar na **ADI 6.991**, a Ministra **Rosa Weber** suspendeu a Medida Provisória nº 1.068/2021, que alterava o Marco Civil da Internet, por reconhecer que, embora “certa [...] a absoluta excepcionalidade do controle jurisdicional dos requisitos constitucionais da relevância e da urgência inscritos no art. 62, caput, da Carta Política”, o caso revelava hipótese “na qual **o abuso do poder normativo presidencial está, aparentemente, configurado**”¹³. Duas outras decisões merecem exame detido.

62. Em outro exemplo, a **ADI 6.229** tinha por objeto a Medida Provisória nº 896, de 6 de setembro de 2019, que dispensou a publicação dos avisos de licitação em jornais de grande circulação, com efeitos desde a edição e sem qualquer prazo de transição. Sucede que, à época, o Projeto de Lei nº 1.292/1995 tramitava na Câmara dos Deputados, sob regime de urgência, e disciplinava a mesma matéria no âmbito da nova lei de licitações¹⁴.

63. Ao deferir a medida cautelar, o Ministro Gilmar Mendes decompôs a urgência em dois planos, a **urgência para deflagrar o processo legislativo** e a **urgência para que a nova norma produzisse efeitos desde logo**. Diante desse binômio, o Relator estabeleceu “que a urgência para a edição de Medida Provisória não se confunde com a urgência para a eficácia imediata da nova norma”. Isso porque **a edição da medida não fora precedida de estudos que diagnosticassem em que extensão a alteração contribuiria para o equilíbrio fiscal**, e “o **simples prognóstico** de que a alteração legislativa tem a potencialidade de reduzir custos não parece, por si só, suficiente para configurar a urgência autorizadora da eficácia imediata do diploma normativo”.

¹² STF, ADI 4.101, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 16/06/2020, DJe 06/07/2020, ementa, itens 2 e 3 (passagem também transcrita no voto da Relatora na ADI 7.232 MC-Ref).

¹³ STF, ADI 6991 MC, Min. Rel. Rosa Weber, decisão monocrática, j. em 14/09/2021, DJe de 16/09/2021, conforme transcrição no voto da Relatora em STF, ADI 7232 MC-Ref, Min. Rel. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. em 09/11/2022.

¹⁴ STF, ADI 6229 MC, Min. Rel. Gilmar Mendes, decisão monocrática, j. em 18/10/2019. Relatório e itens I e IV da fundamentação.

64. Somadas a **ausência de transição** e a circunstância de que “o Congresso Nacional poderá não convalidar a Medida Provisória ou aprovar lei de conversão com alterações ao texto”, a decisão na **ADI 6.229-MC** suspendeu “a eficácia imediata da Medida Provisória 896/2019, até conclusão de sua análise pelo Congresso Nacional ou até o julgamento de mérito pelo Plenário desta Corte”¹⁵.

65. A segunda decisão é a proferida na **ADI 7.232 MC-Ref/DF**, em que o Plenário referendou a cautelar deferida pela Ministra **Cármem Lúcia**, para suspender a Medida Provisória nº 1.135/2022, que adiará a execução do apoio financeiro ao setor cultural previsto na Lei Complementar nº 195/2022 e nas Leis nº 14.399/2022 e nº 14.148/2021, todas promulgadas depois de o Congresso Nacional derrubar vetos presidenciais. O voto condutor confrontou a urgência declarada com o que a medida fazia de fato e concluiu que o Presidente da República “valeu-se de medida provisória para desconstituir o que deliberado pelo Congresso Nacional”¹⁶. **Na ementa, o Tribunal qualificou a hipótese como “desvio de finalidade ou abuso da competência normativa do Chefe do Executivo”.**

66. Também nessa **ADI 7.232 MC-Ref/DF**, o perigo da demora foi reconhecido **sob premissa que interessa diretamente a este caso: a medida provisória, ainda que caducasse, já teria consumado os seus efeitos no intervalo de vigência.** Por isso, a cautelar sustou-lhe a eficácia até a deliberação do Congresso Nacional, que prosseguiu no exame da proposição.

67. Como visto, a urgência que autoriza a medida provisória é a de fato superveniente, **que não pode aguardar o processo legislativo.** Nada disso existe aqui, *concessa venia*. O mercado regulado de apostas de quota fixa funciona desde 1º de janeiro de 2025, há vinte e um meses, sob autorização, fiscalização e tributação da própria União.

¹⁵ STF, **ADI 6229 MC**, Min. Rel. Gilmar Mendes, decisão monocrática, j. em 18/10/2019, DJe 22/10/2019, item I da fundamentação e dispositivo. .

¹⁶ STF, **ADI 7.232 MC-Ref**, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, Tribunal Pleno, j. 09/11/2022. Sessão Virtual Extraordinária de 8.11.2022, por maioria, DJe 10/01/2023. Ementa, itens 1 e 3, e ata de julgamento.

68. Os riscos invocados (*endividamento das famílias, jogo problemático, proteção de crianças, adolescentes e beneficiários de programas sociais*) não surgiram em setembro de 2026: **foram debatidos e decididos pelo Congresso Nacional na tramitação do PL nº 3.626/2023, em votações nominais nas quais o próprio Governo orientou contra as restrições, e submetidos a este Tribunal desde 2024, com audiência pública e cautelar referendada. Basta ler a Exposição de Motivos do Marco Regulatório. Os dados de prevalência de jogo problemático mais citados no debate público (LENAD III) foram colhidos em 2022-2023, antes do início do mercado regulado e não tratam de apostas de quota fixa**, conforme previsto nos marcos legais aqui em debate, **mas sobre toda a forma de jogo compulsivo no Brasil, incluindo loterias, bingos, cassinos físicos ilegais, jogo do bicho, poker e outros**¹⁷.

69. A afirmação é devidamente documentada: o Projeto de Lei nº 3.626/2023 foi apresentado pelo próprio Poder Executivo em 25 de julho de 2023, com pedido de urgência constitucional (Mensagem nº 357/2023; art. 64, § 1º, da CF/88). A Exposição de Motivos do Marco Regulatório que o acompanhou não se limitou a propor a regulação, mas defendeu-a, afirmando que a medida propiciaria “*o crescimento do mercado regulamentado de apostas e a contenção do mercado não-regulamentado*” e constituiria “*importante meio de combate à manipulação de resultados, à lavagem de dinheiro e outros ilícitos*” (item 16), com benefícios “*sobretudo social, por possibilitar a atuação do órgão regulador na prevenção do transtorno do jogo patológico*” (item 17)¹⁸.

70. Cada uma das restrições que a Medida Provisória agora generaliza foi, em seguida, submetida a votação nominal e decidida com a participação do Governo.

¹⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Votação nominal da Emenda de Plenário nº 26 ao PL nº 3.626/2023, 13/09/2023 (rejeitada por 342 a 82); votação da Emenda nº 3 do Senado, 22/12/2023 (261 a 120). SENADO FEDERAL. CPI das Bets rejeita relatório final. Agência Senado, 12/06/2025. UNIFESP. LENAD III (2022-2023).

¹⁸ Exposição de Motivos que acompanhou o Projeto de Lei nº 3.626/2023 (Mensagem nº 357, de 24 de julho de 2023), itens 16 e 17. Ficha de tramitação disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2387619>. Acesso em: 25 set. 2026.

71. Em 13 de setembro de 2023, o Relator na Câmara dos Deputados, Deputado Adolfo Viana, ampliou o projeto para abranger os jogos *online*, em texto construído com as lideranças partidárias, inclusive a do Governo; na mesma sessão, a Emenda de Plenário nº 26, que vedava a participação de inadimplentes, de inscritos no CadÚnico e de beneficiários do BPC, foi rejeitada por 342 votos a 82, **com orientação “não” da Liderança do Governo¹⁹, isto é, contrária à restrição**. Em 12 de dezembro de 2023, o Senado Federal aprovou, por 37 votos a 27, a Emenda nº 139, que excluía os jogos *online*, **contra a orientação do Governo**, e rejeitou, por 36 votos a 25, a Emenda nº 157, que proibia a publicidade em arenas esportivas e o patrocínio de atletas²⁰. Em 22 de dezembro de 2023, a Câmara dos Deputados rejeitou a Emenda nº 3 do Senado por 261 votos a 120, **com orientação “não” do Governo**, restabelecendo os jogos *online* no texto²¹ (votar “não” significava rejeitar a supressão feita pelo Senado). Em 29 de dezembro de 2023, o Presidente da República sancionou a Lei nº 14.790/2023 **sem veto a esse ponto**.

72. O registro oficial da sessão de 13 de setembro de 2023 não deixa margem a dúvida: ao encaminhar a votação da Emenda nº 26, que vedava a participação de inadimplentes, de inscritos no CadÚnico e de beneficiários do BPC, o Líder do Governo na Câmara dos Deputados, Deputado José Guimarães, declarou: “O Governo encaminha ‘não’, Presidente, à emenda”.

¹⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Votação nominal da Emenda de Plenário nº 26 ao Projeto de Lei nº 3.626/2023, sessão de 13 set. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=11671>. Acesso em: 25 set. 2026.

²⁰ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 3.626/2023: votações (Emenda nº 139 e Emenda nº 157, sessão de 12 dez. 2023). Disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/160197/votacoes> e <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9526007&disposition=inline>. Acesso em: 25 set. 2026. A orientação do Líder do Governo no Senado pelo voto “não” à Emenda nº 139 foi registrada pela imprensa: GOVERNO Lula foi contra proibir o “jogo do tigrinho” em 2023. *CNN Brasil*. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/governo-lula-foi-contra-proibir-do-jogo-do-tigrinho-em-2023/>.

²¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Votação da Emenda nº 3 do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 3.626/2023, sessão de 22 dez. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/presenca-comissoes/votacao-portal?reuniao=71780&itemVotacao=12002>. Acesso em: 25 set. 2026.

O próximo destaque é o Destaque de Bancada nº 3, do Solidariedade.

Senhor(a) Presidente,

Requeiro a V.E.a., nos termos do art. 161, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, destaque para Emenda de Plenário nº 26 apresentada à(ao) PL 3.626/2023.

Sala das Sessões

Aureo Ribeiro (Vice-Líder)

Solidariedade/RJ

Para encaminhar a favor do destaque, tem a palavra o Deputado Aureo Ribeiro.

O SR. AUREO RIBEIRO (Bloco/SOLIDARIEDADE - RJ, Sem revisão do orador.) - Presidente, a emenda tem como objetivo vedar a participação direta ou indireta, inclusive interposta por pessoa na condição de apostador, de devedores inadimplentes inscritos em entidades de proteção ao crédito, de pessoas constantes nos programas sociais do Governo Federal, no CadÚnico, e de pessoas do programa de Benefício de Prestação Continuada — BPC. Não se pode permitir que as pessoas que estão no BPC e no CadÚnico usem uma plataforma, fiquem viciadas e tenham mais prejuízos em sua vida emocional e pessoal, Presidente.

Eu queria pedir apoio aos mais vulneráveis do Brasil, porque quem está no BPC, quem está no CadÚnico não pode ser apostador de jogos esportivos no nosso País.

O SR. PRESIDENTE (Arthur Lira, Bloco/PP - AL) - Passa-se à orientação de bancadas.

Como orienta o Bloco do Progressistas, União Brasil, PSB e PDT? O Bloco como orienta?

O SR. DELEGADO DA CUNHA (Bloco/PP - SP) - O União Brasil vota "não".

O SR. AFONSO MOTTA (Bloco/PDT - RS) - Presidente, pelo Bloco quem vai votar é o PP, não é?

O SR. PRESIDENTE (Arthur Lira, Bloco/PP - AL) - Orientou ali.

O SR. DELEGADO DA CUNHA (Bloco/PP - SP) - Orientei pelo Bloco do União Brasil, "não".

O SR. JOSÉ GUIMARÃES (Bloco/PT - CE, Pela ordem. Sem revisão do orador.) - O Governo encaminha "não", Presidente, à emenda.

O SR. PRESIDENTE (Arthur Lira, Bloco/PP - AL) - A Presidência solicita às Sras. Deputadas e aos Srs. Deputados que registrem seus votos no Infoleg Parlamentar.

Está iniciada a votação.

Emenda 26 - resultado	Voto Governo	Federação PT-PCdoB-PV	Alfredo Gaspar
82 SIM 342 NÃO 8 abstenções	NÃO	NÃO	SIM

Registro da discussão e da votação nominal da Emenda de Plenário nº 26 ao PL nº 3.626/2023 (Câmara dos Deputados, 13/09/2023).

73. O quadro é, pois, o inverso do que o art. 62 pressupõe. A exclusão do jogo *online*, o afastamento dos beneficiários de programas sociais e a proibição da publicidade e do patrocínio esportivo (*os fundamentos que a Medida Provisória invoca para proibir o mercado inteiro*) foram propostos ao Congresso Nacional, votados nominalmente e rejeitados há menos de três anos, em cada caso com a orientação do Governo pela solução que agora se desfaz por ato unilateral.

74. **Não há fato superveniente.** Há, se muito, uma mudança de posição política do Governo sobre matéria decidida. E uma mudança de posição do Poder Executivo sobre o que o Congresso já decidiu tem, na Constituição Federal, veículo próprio, que é o projeto de lei (*inclusive em regime de urgência*); e não a medida provisória, que existe para o que não pode esperar, não para o que já foi deliberado em sentido contrário.

75. Tampouco a urgência resiste às sinalizações do próprio Poder Executivo. É contraditória com a agenda de edição de atos normativos recentíssimos.

76. Em 9 de junho de 2026, às vésperas da Copa do Mundo, o **Ministro da Fazenda rejeitou publicamente a proibição geral: “Temos que ser muito duros na regulação. Eu temo que uma proibição geral faça com que a gente tenha um mercado ilícito, um mercado descontrolado, desregulado, que possa trazer mais prejuízos ao país”²²**. Dias depois, ao editar o Decreto nº 13.033, de 19 de junho de 2026, que regulamentou o bloqueio de contas e o perdimento de valores de operadores não autorizados, o Governo Federal reafirmou o compromisso com a regulação do setor. É o mesmo Ministro que, pouco mais de três meses depois, subscreveu a Medida Provisória que institui a proibição geral.

77. Entre maio e julho de 2026, a própria SPA estendeu a vedação de apostas aos beneficiários do Novo Desenrola Brasil, da renegociação do FIES e do Desenrola Adimplentes (Portarias SPA/MF nº 1.237/2026, nº 1.638/2026 e nº 2.066/2026)²³, isto é, respondeu ao risco de superendividamento dentro do regime, e não com a sua supressão.

78. Em 1º de junho de 2026, o Presidente da República sancionou a Lei nº 15.421/2026, cujo art. 68 autorizou apostas de quota fixa pelos parceiros da FIFA na Copa do Mundo de Futebol Feminino de 2027, *dispositivo que a Medida Provisória agora revoga*.

79. Em julho, **a pedido do Executivo e sob urgência por ele invocada, o Congresso vinculou as receitas das apostas ao Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal, o Funapol (Lei nº 15.480/2026, conversão da Medida Provisória nº 1.348/2026)**.

²² Entrevista concedida ao UOL em 9 jun. 2026, reproduzida em: DURIGAN descarta proibir bets às vésperas da Copa. *GPS Brasília*, 9 jun. 2026. Disponível em: <https://gpsbrasil.com.br/durigan-descarta-proibir-bets-vesperas-da-copa/>; PROIBIÇÃO pode criar mercado ilícito, diz Durigan sobre bets às vésperas da Copa. *Money Times*, 9 jun. 2026. CASA CIVIL. Governo Federal regulamenta bloqueio de recursos de bets ilegais e reforça combate a operações irregulares, jun. 2026 (página hoje com acesso restrito).

²³ MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Portaria SPA/MF nº 1.237** e Instrução Normativa SPA/MF nº 3, de 5 de maio de 2026 (beneficiários do Novo Desenrola Brasil); **Portaria SPA/MF nº 1.638** e Instrução Normativa SPA/MF nº 8, de 26 de junho de 2026 (beneficiários da renegociação do FIES); **Portaria SPA/MF nº 2.066** e Instrução Normativa MF nº 21, de 13 de julho de 2026 (beneficiários do Desenrola Adimplentes e do FIES Empreendedor). Relação disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/apostas-de-quota-fixa/legislacao>. Acesso em: 27 set. 2026.

80. Em **28 de agosto de 2026**, a Secretaria de Prêmios e Apostas editou a Portaria SPA/MF nº 2.596/2026 (DOU de 31/08/2026, edição extra nº 164-C), que, ao regulamentar aquele art. 68, instituiu **procedimento célere e exame prioritário para novas autorizações de apostas de quota fixa vinculadas à Copa do Mundo Feminina de 2027, admitiu a outorga pelo prazo regular de cinco anos e abriu prazo para os requerimentos até 31 de outubro de 2026**, *data posterior àquela em que, segundo a Medida Provisória, todas as autorizações estarão extintas*. Menos de trinta dias antes da Medida Provisória, portanto, **a Administração convidava novos agentes a ingressar no mercado regulado por cinco anos**²⁴.

81. Em 31 de agosto, o Executivo enviou ao Congresso o **PLOA 2027 com a projeção dessas receitas**. Em 10 de setembro, a SPA editou a Portaria nº 2.750/2026, de reforço ao combate ao mercado ilegal.

82. Ademais, os dados oficiais da própria Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA/MF) afastam qualquer agravamento fático recente e capaz de justificar a intervenção normativa imediata. Os números a seguir foram fornecidos pela Coordenação-Geral de Sistemas da SPA/MF no Processo nº 19995.012803/2026-27, instaurado a partir de pedido de acesso à informação formulado com fundamento na Lei nº 12.527/2011. Nessa Resposta ao Pedido de Informação SEI nº 63569879 (doc. 03), a SPA compilou informações a partir do Sistema de Gestão de Apostas (SIGAP), o sistema para o qual os agentes autorizados transmitem continuamente os dados das suas operações. Senão vejamos:

²⁴ Portaria SPA/MF nº 2.596, de 28 de agosto de 2026. Diário Oficial da União, 31 ago. 2026, edição extra nº 164-C, Seção 1.

Tabela 1 - Valores mensais de aportes e de GGR (jan/25 - jun/26)

Mês referência	total_aporte (R\$)	ggr (R\$)
jan/25	12.040.744.223,72	2.223.294.441,18
fev/25	14.046.445.377,47	2.792.282.791,23
mar/25	17.147.255.447,00	2.940.528.161,52
abr/25	19.139.396.955,27	3.851.760.156,30
mai/25	19.435.074.631,09	3.645.287.258,99
jun/25	19.178.907.174,41	3.641.209.516,32
jul/25	19.827.545.138,94	3.950.331.108,75
ago/25	21.300.083.314,44	3.920.141.014,76
set/25	21.259.602.577,89	2.821.916.085,14
out/25	22.592.832.809,11	3.307.818.427,49
nov/25	21.892.709.087,46	4.226.687.865,89
dez/25	21.688.752.120,02	3.370.434.152,96
jan/26	18.648.006.906,50	4.290.907.009,33
fev/26	15.581.109.033,22	2.875.953.213,01
mar/26	14.207.040.947,72	2.862.120.102,17
abr/26	13.496.525.702,98	2.990.439.342,84
mai/26	13.485.085.633,11	3.768.839.595,70
jun/26	13.059.573.595,90	3.495.202.650,14

Fonte: SIGAP. Dados extraídos em 8 de setembro de 2026.

Tabelas 1. Volume financeiro de aportes, receita bruta (GGR) de janeiro de 2025 a junho de 2026. Fonte: SPA/MF, resposta ao Pedido de Informação SEI nº 63569879, Processo nº 19995.012803/2026-27 (dados do Sigap extraídos em 8 de setembro de 2026).

83. Aqui, o ponto central da ausência de urgência: **os dados do governo demonstram forte retração no aporte em apostas legais e diminuição do faturamento.** Ou seja, o volume de apostas diminuiu. Conforme o sistema de processamento automático e contínuo dos dados dos agentes autorizados, **o volume mensal de aportes caiu de R\$ 22,59 bilhões, em outubro de 2025, para R\$ 13,06 bilhões²⁵, em junho de 2026, retração de 42,2%.** A comparação entre semestres confirma a tendência:

Indicador (Sigap)	1º sem. 2025	1º sem. 2026	Variação
Volume de aportes	R\$ 100,99 bi	R\$ 88,48 bi	– 12,4%
Valor médio por aposta	R\$ 41,04	R\$ 32,83	– 20,0%

84. Os demais indicadores apontam na mesma direção. **A quantidade mensal de apostas atingiu o maior valor da série em outubro de 2025 (cerca de 536,5 milhões) e, em junho de 2026, estava cerca de 16,6% abaixo desse pico (447,3 milhões).**

²⁵Dados do Sigap: MINISTÉRIO DA FAZENDA/SPA. Resposta ao Pedido de Informação SEI nº 63569879, Processo nº 19995.012803/2026-27. Dados extraídos em 8 de setembro de 2026. (doc. 03)

85. O gráfico a seguir, elaborado exclusivamente com os dados da Tabela 1, dá a dimensão do movimento:

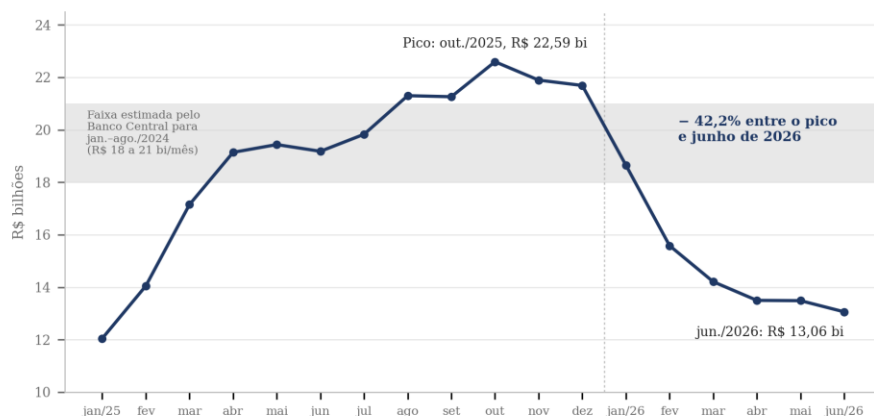


Gráfico 1. Volume mensal de aportes no mercado regulado, de janeiro de 2025 a junho de 2026, em R\$ bilhões, e faixa mensal estimada pelo Banco Central para janeiro a agosto de 2024. Elaboração própria a partir dos dados do Sigap (Tabela 1) e do Estudo Especial nº 119/2024 do BCB.

86. A média mensal de aportes do primeiro semestre de 2026 (cerca de R\$ 14,7 bilhões) situa-se, aliás, abaixo do piso da faixa de R\$ 18 a 21 bilhões mensais que o Banco Central do Brasil já estimava para o mercado em 2024, antes do início do regime regulado²⁶. É certo que as séries históricas de BACEN e SPA não sejam idênticas, dado que o Banco Central aproximou o tamanho do mercado pelas transferências, sobretudo via Pix, a empresas do setor, ao passo que o SIGAP registra as próprias transações dos agentes autorizados. Mesmo sob essa limitação, de não ser uma equivalência contábil exata, a comparação de ordem de grandeza é reveladora: a média mensal de 2025 (cerca de R\$ 19,1 bilhões) situou-se dentro da faixa já conhecida em 2024, e a de 2026 caiu abaixo dela.

87. **Os dados oficiais retratam, portanto, um mercado em funcionamento regular e em contração. O cenário está longe de uma inflexão abrupta, sem um aumento de consumo que autorizaria uma proibição desvinculada do processo legislativo.**

²⁶ Dados do Sigap fornecidos pela SPA/MF em resposta a pedido de acesso à informação (SEI nº 63569879; Processo nº 19995.012803/2026-27) (doc. 03). BANCO CENTRAL DO BRASIL. Estudo Especial nº 119/2024 – Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores (Nota Técnica nº 513/2024-BCB/SECRE), set. 2024: transferências mensais entre R\$ 18 e R\$ 21 bilhões de janeiro a agosto de 2024, com R\$ 20,8 bilhões em agosto.

88. A perspectiva temporal é decisiva. Em setembro de 2024, o Estado brasileiro já dispunha de estudo oficial que apontava movimentação mensal da ordem de R\$ 18 a 21 bilhões no setor — e essa projeção não o impediu de concluir a regulamentação, processar as autorizações, receber as outorgas e dar início ao mercado regulado em 1º de janeiro de 2025. A pergunta que fica é: o que ocorreu entre a decisão estatal de regular intensamente a atividade e a decisão, em 25 de setembro de 2026, de reputar indispensável a sua supressão até 5 de outubro de 2026 e a extinção do mercado em 25 de outubro de 2026?

89. Nenhum dado do setor, nenhum relatório e nenhum evento regulatório explica por que os sítios devem sair do ar precisamente na data indicada. E, com todo o respeito, como já visto a urgência, na lição da Ministra **Cármem Lúcia** na já referida **ADI 4.717/DF**, “*alia questão de data (momento) com a condição nela constatada*”. Quando o cronograma do ato não encontra correspondência em fato algum da realidade regulada, mas encontra correspondência exata em **calendário estranho à matéria**, o pressuposto do art. 62 não está apenas ausente, está, em verdade, substituído por outro, que a Constituição Federal não reconhece.

90. O próprio Poder Executivo, aliás, fixou para si o critério. O Decreto nº 12.002/2024, que disciplina a elaboração de atos normativos, exige que a exposição de motivos de medida provisória demonstre, “de modo expresso e objetivo, a relevância e a urgência” (art. 52, III), e determina que as propostas de medida provisória “serão convertidas em propostas de projetos de lei quando não demonstradas a relevância, a urgência e a impossibilidade de aprovação por meio de procedimento legislativo de urgência” (art. 60). A Medida Provisória nº 1.394/2026, contudo, foi publicada desacompanhada de sua exposição de motivos. **Os sítios oficiais da Presidência da República registraram apenas a mensagem de encaminhamento, e o documento só veio a público com o avulso inicial da matéria divulgado pelo Congresso Nacional.**

91. E, com o devido respeito, a própria Medida Provisória desmente a urgência invocada. Concede trinta dias para a extinção e remete a regulamento do Banco Central a interdição

financeira (art. 14), a regulamento posterior as competências e o funcionamento do comitê de fiscalização (art. 24, parágrafo único) e à SPA a forma de transmissão das informações de encerramento (art. 11, parágrafo único). E o Poder Executivo optou por veicular a repressão penal do setor por projeto de lei, **com vigência noventa dias após a publicação**. Se a matéria comportava, no seu ponto mais grave, o tempo do processo legislativo, comportava-o por inteiro.

92. Por todo o exposto, a MPV nº 1.394 padece de vício de inconstitucionalidade formal, forte no art. 62, caput, da Constituição Federal e conforme os precedentes supracitados.

VI.2. Das matérias vedadas à medida provisória (art. 62, § 1º, I, “b”, e II, da CF/88)

VI.2.a. Detenção de ativos financeiros (art. 62, § 1º, II)

93. A Constituição veda medida provisória “*que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro*”. Essa vedação foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 32/2001 precisamente para impedir que o Executivo dispusesse, por ato de eficácia imediata, sobre ativos financeiros dos particulares.

94. A Medida Provisória nº 1.394/2026 o faz textualmente: **(a)** o art. 28 insere no art. 21-A da Lei nº 14.790/2023 o § 2º-A, segundo o qual o perdimento dos valores mantidos em contas bloqueadas “*será declarado em processo administrativo, nos termos estabelecidos em regulamento, assegurados os princípios do contraditório e da ampla defesa, e não dependerá de processo judicial prévio*”, com destinação ao Fundo Nacional de Segurança Pública (§ 3º); **(b)** o art. 7º, § 1º, veda o ingresso de recursos nas contas transacionais das empresas; **(c)** o art. 9º, § 3º, remete à Caixa os saldos não restituídos, sem disciplinar os detalhes dessa movimentação entre agentes privados e público do Sistema Financeiro; e **(d)** os arts. 14 e 15 determinam a interdição, conforme regulamento do Banco Central, do processamento das transações.

95. Ora, se a Constituição Federal proíbe a medida provisória até de deter ativo financeiro, com mais razão lhe proíbe declará-lo perdido, sem processo nem decisão judicial.

96. A mesma norma comporta um segundo enquadramento, a título de reforço. Ao dispensar o processo judicial prévio para a perda definitiva de valores, a Medida Provisória redefine quem decide sobre a constrição e a expropriação patrimonial, deslocando para a Administração o que o ordenamento reservava à jurisdição: disciplina a relação entre o titular do patrimônio e o Juiz, matéria de **processo civil** que a alínea “b” do inciso I igualmente subtrai à medida provisória.

97. Com efeito, os arts. 7º, 9º, 14, 15 e 28, da Medida Provisória são, na sua íntegra, inconstitucionais, por violarem o art. 62, §1º, II, da CF/88.

VI.2. Direito penal (art. 62, § 1º, I, “b”)

98. A autorização legal é o que separa a exploração regulada da contravenção penal. O Decreto-Lei nº 3.688/1941 considera jogo de azar “as apostas sobre qualquer outra competição esportiva” (art. 50, § 3º, “c”) e pune quem promove loteria “sem autorização legal” (art. 51). O próprio Procurador-Geral da República reconhece essa iminência de repristinação na ADI 7.749, ao pedir, como consequência da invalidação da Lei nº 14.790/2023, o “retorno à vigência da legislação que torna ilícita a atividade”.

99. Ao extinguir todas as autorizações e revogar o Capítulo V da Lei nº 13.756/2018 (art. 29), a Medida Provisória suprime, com eficácia imediata, o elemento normativo que excluía a licitude da exploração dessa modalidade e faz as apostas de quota fixa recaírem na incidência da contravenção penal.

100. Em outras palavras, desde o dia 25 de setembro de 2026, quem explorar apostas de quota fixa, atividade até então outorgada pela própria União, pratica em tese as contravenções dos arts. 50 e 51.

101. A medida provisória não descreve a conduta proibida, mas define quando ela passa a ser punível, e é isso o que a vedação do art. 62, § 1º, I, “b”, alcança: a Constituição subtraiu ao Presidente da República não apenas a redação de tipos penais, mas a disposição sobre o que é ou não penalmente relevante. Se cabe ao Parlamento decidir o que se legaliza, **cabe-lhe igualmente decidir o que volta ao campo do ilícito**. Não à toa, o próprio Executivo anunciou, no mesmo dia, projeto de lei de tipificação penal, com vigência **noventa dias após a publicação**.

VI.3. Medida publicada sem o respaldo imediato de estimativa de impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT)

102. O art. 113 do ADCT dispõe que “a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”. Não só porque a medida provisória é uma proposição legislativa em sentido próprio, observe-se que a exigência do art. 113 do ADCT **deveria lhe alcançar com intensidade maior do que alcança um projeto de lei**. Um projeto de lei que chegue ao Congresso Nacional sem a estimativa de impacto pode ser instruído ao longo da tramitação, antes de produzir qualquer efeito. Já perante uma medida provisória, a redução de receita se consuma no primeiro dia de vigência, sem que exista momento posterior em que a ausência de estimativa possa ser suprida.

103. Essa Suprema Corte já teve a oportunidade de assentar que o art. 113 do ADCT “*estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais*”, aplicável a todos os entes (ADI 5.816/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes). Reafirmou, na ADI 7.633/DF, Rel. Min. Cristiano Zanin, a “*obrigatoriedade de estimativa de impacto orçamentário e financeiro para proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita, sedimentando o princípio da sustentabilidade orçamentária*”.

104. A Medida Provisória nº 1.394/2026 suprime receita e cria despesas, e não estima nem uma nem outra. Do lado da **receita, revoga as destinações legais da arrecadação das**

apostas, que a Lei Federal nº 15.346/2026 (“LOA 2026”) prevê em rubricas próprias (Anexo I, LOA 2026). E tais receitas são expressivas.

105. No exercício de 2025, por exemplo, o setor proporcionou aproximadamente R\$ 9,95 bilhões em tributos federais, R\$ 2,5 bilhões em contraprestações de outorga e R\$ 95,5 milhões em taxas de fiscalização – isso sem falar da criação de milhares de empregos diretos e indiretos, bem como a arrecadação tributária advinda do impulsionamento de setores econômicos conexos. Em 2026, por sua vez, apenas no período entre janeiro e agosto, a arrecadação tributária federal já representa o montante aproximado de R\$ 9,9 bilhões.²⁷

106. Do mesmo modo, o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2027 (“PLOA 2027”) projetava em R\$ 5,75 bilhões de transferências, além de R\$ 121,96 milhões da taxa de fiscalização e de R\$ 765,6 milhões da contribuição sobre os prêmios. Tanto é assim que o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2027 (“PLDO 2027”) arrola a Lei Complementar nº 224/2025– que “*alterou as regras de destinação da arrecadação líquida das loterias de aposta fixa (bets), aumentado os repasses para a seguridade social, educação, esporte, segurança pública e turismo*” - entre as medidas “*necessárias para o cumprimento das metas e do arcabouço fiscal em 2027*” (Anexo IV.2).

107. Não se trata, aqui, de renúncia de receita no sentido do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas de redução de receita por proposição legislativa, hipótese que a Lei Federal nº 15.321/2025 (“LDO de 2026”) disciplina expressamente, em linha com o art. 113 da ADCT, que **devem ser acompanhadas da estimativa do impacto para o exercício e os dois subsequentes, com premissas e metodologia** (art. 143, *caput*, da Lei nº 15.321/2025), e, quando de iniciativa do Executivo, da manifestação dos órgãos

²⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil. **Análise mensal: ago. 2026**. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal/2026/analise-mensal-ago-2026.pdf/view>. Acesso em: 23 set. 2026.

centrais de orçamento sobre a compatibilidade com a meta de resultado primário (art. 143, § 2º; art. 141)²⁸.

108. Não fosse isso o bastante, a Medida Provisória também **cria duas obrigações que nega ou ignora**.

109. A primeira é a **restituição das contraprestações de outorga**. Com o art. 4º da Medida Provisória, que extinguiu as outorgas onerosas sem indenização, a Administração incorreu em clara hipótese de responsabilidade civil do Estado por ato lícito, o que esse Eg. STF já reconheceu ser plenamente indenizável no âmbito do RE nº 571.969.²⁹

110. A segunda é o passivo trabalhista. Afinal, o art. 486 da CLT dispõe que, “***no caso de paralisação temporária ou definitiva do trabalho, motivada por ato de autoridade municipal, estadual ou federal, ou pela promulgação de lei ou resolução que impossibilite a continuação da atividade, prevalecerá o pagamento da indenização, que ficará a cargo do governo responsável***”. A União assume, por ato próprio, a indenização de todos os trabalhadores do setor, *e não a estima*.³⁰

111. Em pedido de acesso à informação registrado em 20/09/2026, indagou-se ao Ministério da Fazenda se existia, em elaboração ou concluído, qualquer estudo, nota técnica, parecer ou análise de impacto sobre a proibição total ou parcial das apostas de quota fixa, dos jogos on-line ou da publicidade correlata. A resposta conclusiva, **datada de 24/09/2026**, registra a decisão “informação inexistente” (**doc. 03**). Da resposta extraem-se os seguintes trechos: “**não foram identificados estudos, notas técnicas, pareceres, relatórios ou outros documentos especificamente destinados a avaliar os impactos**

²⁸ BRASIL. Lei Orçamentária Anual de 2026, rubrica 1.2.1.7.07.1.1; Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2027 (PLN nº 24/2026); Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2027 (PLN nº 2/2026), Anexo IV.2; Lei nº 15.321, de 31/12/2025 (LDO 2026), arts. 140 a 143.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 571.969. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgamento: 12 mar. 2014. DJ 18 set. 2014.

³⁰ BRASIL. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2027 (PLN nº 2/2026), Anexo V – Riscos Fiscais, item 5.3.2.2 (“Riscos Fiscais em Concessões de Serviço Público”) e Tabela 72 (“Concessões de Serviço Público Vigentes”).

econômicos, fiscais, regulatórios ou sociais decorrentes de eventual proibição” e “não foi identificada, no âmbito da Administração Pública federal, unidade administrativa formalmente incumbida” dessa avaliação.

112. Ademais, segundo essa mesma resposta ao pedido LAI (NUP 18800.145984/2026-44), “não foram localizadas estimativas previamente elaboradas” sobre a receita bruta, a arrecadação, o financiamento do esporte, “a possível migração de apostadores para operadores não autorizados”, a proteção dos consumidores ou a saúde pública, estimativas cuja formulação “exigiria [...] a realização de estudos técnicos multidisciplinares ainda inexistentes”.³¹ Vale reiterar: no dia seguinte a essa resposta, a Medida Provisória foi editada, sem o respaldo imediato de uma Exposição de Motivos. Exposição de Motivos essa que só veio a ser conhecida em 28/09/2026, mediante a divulgação do avulso inicial da matéria, na página dedicada à tramitação pelo Congresso Nacional.

113. A proibição súbita e imediata das apostas de quota fixa também afeta diretamente o financiamento de políticas públicas de setores como esporte, turismo, segurança pública, seguridade social e educação, todos eles destinatários de milhões de reais em recursos provenientes do mercado regulado (Doc. 3):

³¹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Serviço de Informações ao Cidadão. Resposta conclusiva ao pedido de acesso à informação NUP 18800.145984/2026-44, registrado em 20 set. 2026 (decisão: informação inexistente). Brasília, 24 set. 2026, 17h33 (**doc. 03**). O pedido indagou sobre a existência de estudos, notas técnicas, pareceres, análises de impacto e estimativas relativas à proibição total da exploração das apostas de quota fixa, à proibição ou restrição dos jogos on-line e à proibição ou restrição da publicidade, e solicitou, para os itens sem estudo, a declaração expressa de inexistência da informação.

Destinação da contribuição sobre o GGR para o financiamento de políticas públicas em 2025
(valores em R\$ milhões)



Fonte: Lei nº 15.480/2026. Elaboração: LCA Consultoria Econômica.

114. Mas o que é talvez ainda mais deletério: a diminuição da receita do mercado autorizado não significará a eliminação do fluxo econômico a que se aludiu acima, mas a sua provável transferência para agentes que atuam à margem da lei, não recolhem tributos, não realizam as destinações legais para setores-chave do país e não suportam os custos regulatórios impostos às empresas autorizadas.

115. Por esses motivos, dado que a Medida Provisória criou um cenário de claro impacto nas receitas e não veio acompanhada da estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário, tampouco apresentou fontes alternativas de arrecadação para compensar o rombo fiscal e mitigar as prováveis despesas a que fará jus, incorre em manifesta violação ao art. 113 do ADCT.

VII.4. Invasão da competência administrativa dos Estados membros (art. 25, §1º)

116. Por fim, no plano das inconstitucionalidades formais, a Medida Provisória nº 1.394/2026 proíbe os Estados-membros de explorarem aposta de quota fixa. Com mais gravidade, seus arts. 2º, 4º e 6º extinguem todas as concessões, permissões ou autorizações estaduais então existentes. Essa porção da MP evidentemente invade a competência administrativa dos Estados-membros para explorar e definir a forma de exploração do seu regime de loterias, conforme a inteligência do art. 22, XX, art. 25, §1º, e os precedentes fixados nas ADPFs nº 492 e 493 e na ADI nº 7.640.

117. A disposição abusiva e absurda que, de forma ilegítima, extingue e disciplina o processo de encerramento de autorizações, concessões e delegações estaduais de loterias afronta aos arts. 1º e 60, §4º, I, da Constituição da República. Embora a União detenha para dispor sobre consórcios e sorteios, essa competência não a autoriza a invadir um serviço público estadual e regulá-lo, menos ainda extingui-lo.

VII. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

VII.1. Violação à segurança jurídica e à proteção da confiança legítima (arts. 1º, 5º, caput, e 37, caput, da CF/88)

118. Há diferença essencial entre (i) uma atividade econômica que nunca foi regulada e (ii) uma atividade que o Estado trouxe para a legalidade, cobrou por isso, fiscalizou e agora devolve à marginalidade por ato unilateral. A primeira situação é a da liberdade não disciplinada; a segunda situação é de quebra da confiança no Estado brasileiro, da legítima expectativa e dos princípios de moralidade interna do Direito³².

119. A confiança, aqui, se distingue de mera expectativa, eventualmente ocasionada por normas gerais. A confiança se funda em atos individuais e concretos do Estado brasileiro perante as empresas. O Estado brasileiro convidou agentes privados a ingressar no mercado de apostas de quota fixa, fixou as regras, cobrou R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) por licença, exigiu a constituição de reservas financeiras de R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais), impôs requisitos técnicos, financeiros e de conformidade de elevada complexidade, e condicionou a manutenção da autorização ao cumprimento contínuo de diversas obrigações regulatórias. Agora, pouco tempo depois, o mesmo Estado decidiu, de maneira abrupta e por meio de medida provisória, modificar severamente e durante o jogo as regras que ele próprio havia definido.

³² FULLER, Lon. The morality of the law.

120. A Medida Provisória nº 1.394/2026 opera verdadeiro *venire contra factum proprium* regulatório. O Poder Público que concebeu o regime autorizatório, estabeleceu suas condições, arrecadou suas outorgas e fiscalizou seu cumprimento, é o mesmo que agora, sem qualquer urgência e, mais gravemente, sem qualquer regime de transição e sem correspondente indenização, pretende esvaziar o conteúdo econômico das autorizações que ele próprio concedeu.

121. Expurgar o objeto da autorização – esvaziando, na prática, o conteúdo econômico do ato autorizador – e, simultaneamente, reter integralmente os valores pagos a título de licença equivale à apropriação, pelo Estado, de ativo financeiro dos operadores privados, sem causa jurídica que o ampare e sem a correspondente restituição, o que não é admitido.

122. Não se trata de defender um direito adquirido à manutenção do regime jurídico, o que a jurisprudência deste Tribunal não reconhece³³. Não obstante, a autorização, na forma da Lei nº 14.790/2023, é um ato oneroso e vinculado a termo, cuja revisão — e eventual revogação — dependeria da condução de processo específico em face do autorizatário (ex vi art. 5º, § 2º da Lei nº 14.790/2023).

123. É precisamente essa conformação legal da autorização que qualifica a confiança legítima dos seus titulares, a qual não se confunde com a expectativa de imutabilidade da lei. Tutelou-se a expectativa legítima de que a mudança de *status*, se viesse, respeitaria o termo fixado pelo próprio Estado ou, ao menos, assegure transição e recomposição proporcionais.

124. A própria ordem jurídica que a Medida Provisória suspende fixou as condições em que a autorização poderia desfazer-se antes do termo: a revisão por processo administrativo específico, com contraditório e ampla defesa, e a extinção antecipada, *por revogação, anulação ou cassação*, apenas em processo individual, com as mesmas garantias. Ambas previstas no art. 5º, § 2º, da Lei nº 14.790/2023 e no art. 21, § 2º, da Portaria SPA/MF nº 827/2024. Nenhuma

³³ STF, **RE 563.965/RN**, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 11/02/2009, DJe 20/03/2009, item 1 da ementa: “O Supremo Tribunal Federal pacificou a sua jurisprudência sobre a constitucionalidade do instituto da estabilidade financeira e sobre a ausência de direito adquirido a regime jurídico.”

dessas condições se verificou. **A Medida Provisória produz, por comunicação geral e sem processo, o efeito de uma cassação, sem as garantias** que a lei e o próprio regulador exigem para aplicá-la.

125. Sobre essas autorizações incide, ainda, a moralidade administrativa (art. 37, *caput*), da qual se extrai a proibição do comportamento contraditório é corolário. O Estado que regulamentou, exigiu adequação, cobrou outorga, fiscalizou, incluiu em lista oficial e recebeu tributos não pode, sem ofender a coerência que o Estado de Direito lhe impõe (art. 1º), exigir que tudo se desfaça em dez dias.

126. No **ARE 713.196 AgR/RS**, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski** (Segunda Turma, j. 10/06/2014, DJe 01/08/2014), o STF manteve o acórdão *a quo* que, tendo em conta “os princípios da razoabilidade, da não surpresa e da segurança jurídica”, aplicara, por analogia, o princípio da noventena (art. 150, III, “c”, da CF) a decretos estaduais que alteraram o regime de recolhimento do ICMS sem prever “**prazo razoável de adaptação**” aos destinatários. Já no **RE 566.621/RS**, Rel. Min. **Ellen Gracie**, DJe de 11/10/2011, o Plenário afirmou que modificações normativas aplicadas “***sem resguardo de nenhuma regra de transição, implicam ofensa ao princípio da segurança jurídica em seus conteúdos de proteção da confiança e de garantia do acesso à Justiça***”.

127. Não se invoca aqui direito adquirido a regime jurídico, mas o **direito mínimo a que a mudança de regime seja executada com a transição que a confiança legítima exige e a segurança jurídica impõe**.

128. Há uma circunstância que agrava o contraste. A Medida Provisória extingue a autorização, mas mantém sobre o operador as obrigações regulatórias, tributárias e pecuniárias do regime extinto, inclusive as destinações legais das receitas (art. 10), a guarda de dados e a transmissão ao SIGAP (art. 11), submete-o às sanções da lei que revoga (art. 12) e condiciona o arquivamento dos processos sancionadores ao cumprimento “*tempestivo*” de obrigações cujo prazo ela própria tornou inexecutável (art. 13).

129. O art. 4º, parágrafo único, agrava esse quadro por outra via. Ao declarar que a extinção “*decorre de motivo de interesse público e não confere ao agente operador de apostas direito à devolução, total ou parcial, da contraprestação de outorga recolhida [...], nem à indenização pelo Poder Público*”, a Medida Provisória não se limita a extinguir a autorização: **exclui, expressamente, a responsabilidade do Estado pelo dano que a própria extinção causa.**

130. A Constituição Federal não admite cláusula de irresponsabilidade. O art. 37, § 6º, impõe às pessoas jurídicas de direito público o dever de reparar os danos que seus agentes causarem a terceiros. A Suprema Corte já assentou que esse dever alcança o ato estatal lícito quando dele “decorrerem prejuízos para os particulares em condições de desigualdade com os demais”, como ocorreu com a intervenção normativa no domínio econômico examinada no **RE 571.969/DF**, Rel. Min. Cármen Lúcia³⁴.

131. A ruptura alcança, ainda, inúmeras relações já constituídas entre particulares.

132. A Medida Provisória declara “*sem efeito*” as apostas em aberto cujo resultado não tiver sido apurado até o décimo dia (art. 7º, § 2º), desconstituindo contratos válidos celebrados sob a regulação vigente. A restituição integral dos valores apostados, que o próprio dispositivo assegura, não recompõe a posição contratual do apostador, que perde a expectativa de prêmio pactuada.

133. O art. 16, § 2º, da Medida Provisória determina a retirada de “*material publicitário e de sinais de patrocínio*” em dez dias, *o que é fisicamente impossível, por exemplo, para uniformes já fabricados, comercializados e em uso por torcedores, e juridicamente impossível sem a rescisão de contratos cujos prazos de denúncia a lei civil protege*. Clubes de futebol patrocinados pelo setor vieram a público pedir período de transição, invocando exatamente esses contratos³⁵.

³⁴ STF, **RE 571.969/DF**, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 12/03/2014, DJe 18/09/2014, ementa, item 10.

³⁵ FLUMINENSE pede transição após Lula proibir bets no Brasil. Brasil 247, 25 set. 2026. Disponível em: <https://www.brasil247.com/esporte/fluminense-pede-transicao-apos-lula-proibir-bets-no-brasil/>.

134. Um contrato de patrocínio esportivo não é um anúncio que se retira de um sítio eletrônico: é a **marca costurada em dezenas de milhares de uniformes** já fabricados, vendidos e vestidos por torcedores em todo o país; é a **placa fixada no estádio**; é a **inserção contratada em transmissão** que já está no ar; é o compromisso assumido com o **clube**, que contou com a receita para fechar o seu **orçamento da temporada**.

135. O art. 16, § 2º, manda que tudo isso desapareça em 10 (dez) dias e o art. 18 qualifica como “*publicidade abusiva*”, com responsabilidade civil e penal, o que permanecer. Trata-se de norma completamente desproporcional e irrazoável, impossível de ser cumprida.

136. Por todo o exposto, entende-se que a Medida Provisória nº 1.394/2026, na sua integralidade, padece de vício de inconstitucionalidade material. A Administração Pública Federal, a um só tempo, violou os direitos fundamentais à segurança jurídica e à proteção da confiança legítima (*ex vi* arts. 1º e 5º, caput da Constituição) e afrontou o art. 37, caput, mediante comportamento flagrantemente contraditório.

VII.2. Desproporcionalidade do prazo de transição e da antinomia de deveres criada pela própria norma

137. Ainda que se admitisse, por hipótese, a legitimidade da proibição, o prazo fixado para sua execução é, por si, inconstitucional. A proporcionalidade de um prazo não se afere em abstrato; afere-se pelo que a própria ordem jurídica considerou razoável para situações análogas. E, aqui, quem fixou o parâmetro foram o legislador e a própria Administração, ao longo do tempo.

138. **Primeiro**, a Lei nº 14.790/2023 exigiu prazo “*não inferior a 6 (seis) meses*” para a adequação das pessoas jurídicas em atividade ao regime (art. 9º, parágrafo único), e a Portaria SPA/MF nº 827/2024 fixou esse período até 31/12/2024 (art. 24).

139. **Segundo**, o Executivo Federal deu ao Ministério da Fazenda noventa dias para editar a norma das apostas da Copa do Mundo de Futebol Feminino (Lei nº 15.421/2026, art. 68).

Noventa dias é também o intervalo proposto pelo Projeto de Lei que, encaminhado pela Presidência no mesmo dia de edição da Medida Provisória, determina uma *vacatio* para a vigência de cinco tipos penais relacionados à exploração de apostas de quota fixa.

140. **Terceiro**, para cumprir a cautelar dessa Suprema Corte nas ADIs 7.721 e 7.723 — qual seja, a restrição das apostas por beneficiários de programas sociais, providência incomparavelmente menos complexa do que a extinção do mercado—, a SPA concedeu **30 (trinta) dias** para implementar o bloqueio e 45 (quarenta e cinco) dias para a primeira varredura completa da base de apostadores (Portaria SPA/MF nº 2.217/2025; IN SPA/MF nº 22/2025). Diante da complexidade técnica desse cruzamento entre a base de usuários e a consolidada de CPFs beneficiários, a SPA **prorrogou o prazo por mais 30 (trinta) dias** (IN SPA/MF nº 24/2025)³⁶.

141. **Quarto**, a própria Secretaria de Prêmios e Apostas reserva a si prazos mais dilatados para atos de complexidade incomparavelmente menor. A Instrução Normativa SPA/MF nº 35/2025 fixa em “*até cento e cinquenta dias*” o prazo para que a Secretaria analise as alterações pretendidas pelo operador nas condições da autorização, suspenso sempre que forem solicitados documentos complementares (art. 13, caput e parágrafo único). Para examinar a alteração de uma condição da autorização, a Administração dá a si mesma até cinco meses; mas para encerrar a atividade inteira, dá ao operador dez dias.

142. Sessenta dias para impedir que uma parcela dos usuários apostasse. Noventa para que o Estado edite uma portaria ou para que uma lei penal entre em vigor. Seis meses para entrar no regime. Cento e cinquenta dias para que a Administração examine uma alteração nas condições da autorização. **Dez dias para sair do regime**, encerrando contas, devolvendo saldos, rescindindo contratos, dispensando empregados e retirando toda a publicidade. **Quatro horas para parar atividades sob pena de cometer ilícito penal**, desligando infraestruturas tecnológicas inteiras na noite de sexta-feira.

³⁶ MINISTÉRIO DA FAZENDA. Portaria SPA/MF nº 2.217, de 30/09/2025; Instrução Normativa SPA/MF nº 22, de 30/09/2025 (DOU 1º/10/2025); Instrução Normativa SPA/MF nº 24, de out./2025 (DOU 30/10/2025).

143. O dever de transição não é apenas inferência de princípios: o legislador já o positivou como densificação da segurança jurídica, forte nos art. 1º e 5º, *caput* e XXXVI, da Constituição da República. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro ilustra esse mínimo constitucionalmente exigível – transição ou regime de encerramento razoável. A LINDB determina que a decisão que impuser “*novo dever ou novo condicionamento de direito*” deverá “*prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais*” (art. 23), veda impor aos atingidos “*ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos*” (art. 21, parágrafo único), resguarda as “*situações plenamente constituídas*” (art. 24) e impõe o dever de “*aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas*” (art. 30).

144. Como se passa a demonstrar, uma norma que só pode ser cumprida mediante a violação de outras normas constitucionais não satisfaz o teste da proporcionalidade em nenhuma de suas três dimensões³⁷, razão pela qual ela possui, mais uma vez na sua integralidade, vício substancial de inconstitucionalidade.

VII.4. Desproporcionalidade da proibição e da violação à defesa do consumidor (arts. 5º, XXXII e LIV, 170, V, e 174 da CF/88)

145. A proibição total das apostas de quota fixa, tal como imposta — de forma abrupta e por Medida Provisória — não resiste ao teste da proporcionalidade em nenhuma de suas etapas. A jurisdição constitucional brasileira recepcionou o princípio da proporcionalidade a partir do exame de seus três subprincípios, especialmente conforme construção de Robert Alexy.

146. A primeira etapa é a da adequação. Nela, uma das questões centrais para a compreensão do problema é a denominada taxa de canalização. O conceito é amplamente

³⁷ ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. 2.ed. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2017b.

empregado por autoridades reguladoras estrangeiras e corresponde, em síntese, à **proporção da atividade de apostas que ocorre em operadores autorizados em relação ao tamanho do mercado**, somados os consumidores de operadores lícitos e de operadores ilegais. O objetivo regulatório não é simplesmente aumentar o número de operadores legalizados, mas fazer com que a demanda existente se concentre em plataformas submetidas às regras nacionais de fiscalização, tributação e proteção ao jogador.

147. A experiência comparada revela a importância desse elemento. Segundo a autoridade reguladora da Dinamarca, a regulamentação das apostas e dos cassinos on-line, iniciada em 2012, foi acompanhada por um aumento expressivo da taxa de canalização. Antes da abertura do mercado regulado, menos de 40% das apostas eram realizadas junto a operadores submetidos às regras nacionais. Ao final de 2012, esse percentual já se aproximava de 69% e, em 2024, alcançou 91,5%³⁸.

148. A *Gambling Commission* do Reino Unido igualmente reconhece a canalização como conceito internacionalmente utilizado para comparar a atividade realizada por canais legais e ilegais e ressalta que o mercado clandestino não está submetido à regulação e às salvaguardas do mercado licenciado³⁹.

149. No Brasil, as estimativas disponíveis situam a participação do mercado ilegal entre 41% e 51% do volume de apostas. Esse foi o intervalo que o Tribunal de Contas da União adotou em maio de 2026, ao examinar os controles de prevenção à lavagem de dinheiro no setor, com receita clandestina estimada em até R\$ 40 bilhões anuais⁴⁰. É também o intervalo

³⁸ DANISH GAMBLING AUTHORITY. **The Gambling Market in Numbers 2024**, p. 14. O relatório informa que a taxa de canalização era inferior a 40% antes da liberalização de 2012, aproximou-se de 69% ao final de 2012 e alcançou 91,5% em 2024. Disponível em: <https://spillemyndigheden.dk/en-us/publications-and-surveys/the-gambling-market-in-numbers-2024>. Acesso em: 22 set. 2026.

³⁹ GAMBLING COMMISSION. **Illegal online gambling: challenges of estimating the size of the illegal gambling market. Channelisation rate approach**. 6 nov. 2025. O relatório define channelisation rate como a proporção da atividade de jogo realizada por canais legais em comparação com canais ilegais. Disponível em: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/report/illegal-online-gambling-challenges-of-estimating-the-size-of-the-illegal/channelisation-rate-approach-challenges-of-estimating-the-size-of-the>. Acesso em: 22 set. 2026.

⁴⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tribunal analisa enfrentamento a casas de apostas ilegais. **Notícias**, 19 maio 2026 (TC 015.852/2025-3, Acórdão 1.296/2026, Plenário). Disponível em:

compilado pelo estudo do Instituto Esfera de Estudos e Inovação, de fevereiro de 2026, que registra ainda estimativa de 51% referente ao primeiro trimestre de 2025⁴¹. O relatório Fora do Radar 2.0, publicado em agosto de 2026, estima em cerca de 44% a participação da oferta clandestina⁴².

150. O mesmo estudo econômico indicou que as condições gerais do mercado melhoraram de forma consistente desde o início do processo de regulamentação, considerando que a participação do mercado ilegal recuou para um volume de apostas entre 38% e 44% em 2026 (Doc. nº 3).

151. Pesquisa do Instituto Locomotiva, divulgada em junho de 2025, mostra a dimensão do problema do lado do consumidor: 78% consideram difícil distinguir sítios legais de ilegais e 46% já depositaram recursos em plataformas depois de identificá-las como falsas ou irregulares⁴³

152. A nova norma desconsidera instrumentos de proteção ao consumidor previstos no mercado regulado, como mecanismos de jogo responsável, limites de depósito, identificação de usuários, monitoramento de transações e ferramentas de autoexclusão, impulsionando a proliferação de plataformas que ignoram essas exigências. Trata-se de mecanismos que

<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunal-analisa-enfrentamento-a-casas-de-apostas-ilegais>.

Acesso em: 24 set. 2026.

⁴¹ MASSONETTO, Luís Fernando; FIASCHETTI, Bruno Braga; CARVALHO, Eduardo Moraes de. **Bets: mercado ilegal e crime organizado**. Instituto Esfera de Estudos e Inovação (Esfera Brasil), fev. 2026, p. 24-25. O estudo registra a estimativa de participação do mercado ilegal “entre 41% e 51%” (LCA Consultores/IBJR, jun. 2025), receitas irregulares “entre R\$ 26 bilhões e R\$ 40 bilhões” anuais e, para o primeiro trimestre de 2025, participação de “51% do total” (Yield Sec, out. 2025). Disponível em: https://esferabrasil.com.br/wp-content/uploads/2026/02/Diagramacao-Completo_Bets-mercado-ilegal-e-crime-organizado.pdf. Acesso em: 24 set. 2026.

⁴² LCA CONSULTORES; INSTITUTO BRASILEIRO DE JOGO RESPONSÁVEL (IBJR). **Fora do Radar 2.0: dimensionamento e impactos socioeconômicos do mercado ilegal de apostas no Brasil**.

⁴³ INSTITUTO LOCOMOTIVA; INSTITUTO BRASILEIRO DE JOGO RESPONSÁVEL (IBJR). **Incidência de apostas ilegais no Brasil**. Pesquisa com 2.000 apostadores adultos, campo em abril e maio de 2025, divulgada em 10 jun. 2025. Disponível em: https://ibjr.org.br/wp-content/uploads/2025/09/Pesquisa-Instituto-Locomotiva_Incidencia-de-Apostas-Ilegais-no-Brasil-2025_divulgacao-10.06.2025.pdf. Acesso em: 24 set. 2026. Os percentuais são reproduzidos em: ALBUQUERQUE, Flávia. Seis em cada dez apostadores usaram bets ilegais este ano. **Agência Brasil**, 12 jun. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-06/seis-em-cada-dez-apostadores-usaram-bets-ilegais-este-ano>. Acesso em: 24 set. 2026.

permitem mitigar riscos associados à atividade e oferecer maior segurança aos consumidores (Doc. 3):

Responsabilidade dos operadores legais

Tributação	Licenças e Garantias	Restrições e Cadastros
 Contribuição sobre o GGR com alíquota atual de 13% (elevação para 15% até 2028)	 R\$ 30 milhões para obter licença de 5 anos	 Proibição para crianças e adolescentes, agentes públicos fiscalizadores ou com poder de influenciar resultado
 15% de imposto de renda nos ganhos líquidos da pessoa física	 Obrigação de manter R\$ 5 milhões em conta garantia	 Cadastro de biometria ou reconhecimento facial
Registro	Publicidade	Meios de Pagamento
 Obrigatoriedade de registro no Brasil, com 20% do capital social de uma fonte brasileira	 Restrição de pública, canais e formato das campanhas publicitárias, com aviso de desestímulos às apostas	 Somente são aceitos PIX, TED, cartões de débito ou pré-pagos

Fonte: Lei nº 14.790/2023 e SPA. Elaboração: LCA Consultoria Econômica.

153. Em contraponto, estudo conduzido em agosto de 2026 pela LCA Consultoria Econômica (**Doc. nº 3**) mostra que operadores ilegais recorrem constantemente a práticas de **(i)** marketing de influência desregulado, em que influenciadores oferecem promessas enganosas de ganhos financeiros; **(ii)** phishing, como a criação de sites falsos e envio de e-mails enganosos, para induzir o consumidor a depositar em sites fraudulentos; **(iii)** ausência de limites de aposta e alertas sobre ludopatia; **(iv)** exigências mais flexíveis, ou quase nulas, para realização de cadastro; e **(v)** aceitação de formas de pagamento que favorecem o endividamento, como cartões de crédito e criptomoedas, que não são aceitas em plataformas regulares.

154. A relevância desse risco é reconhecida pelo próprio Estado brasileiro. Tanto é assim que as instâncias de regulação técnica vêm destinando recursos e instrumentos crescentes ao bloqueio de operadores clandestinos. Destaca-se o supramencionado Acordo de Cooperação Técnica nº 4/2025, celebrado em setembro de 2025 entre a SPA/MF, a ANATEL e a ANJL, com vigência de três anos. O acordo complementa o Acordo de Cooperação Técnica nº 45/2024, que estabeleceu um fluxo direto de comunicação entre a SPA/MF e a ANATEL para o encaminhamento das ordens de bloqueio dos sites não submetidos ao regime de autorização.

155. Esse ACT instituiu laboratório físico e virtual de segurança cibernética, conforme o seguinte procedimento. O laboratório se destina à identificação em massa de sítios ilegais, ao monitoramento da efetividade dos bloqueios e ao enfrentamento das estratégias de evasão dos operadores clandestinos, como a criação recorrente de novos domínios. A SPA/MF identifica os operadores irregulares e determina o bloqueio. A ANATEL encaminha essas determinações às cerca de 19 mil prestadoras de internet fixa e móvel, responsáveis por efetivar a restrição. A ANJL fornece o suporte técnico e tecnológico do sistema automatizado de busca.

156. Os resultados são expressivos. Segundo o Ofício SEI nº 44547/2026/MF, de 21 de agosto de 2026, a atuação do laboratório já resultou no bloqueio de 59.363 domínios, com média de 1.368 sítios encaminhados semanalmente para bloqueio e efetividade de 97% em relação às prestadoras⁴⁴.

157. Esses resultados evidenciam, ao mesmo tempo, a atuação coordenada entre o mercado regulado e o Poder Público no combate à oferta ilegal e a dimensão do mercado clandestino, o que significou o encaminhamento de mais de mil novos domínios para bloqueio a cada semana.

158. Esse cenário reforça a importância de se examinar se a estrutura estatal estará efetivamente aparelhada para desempenhar a fiscalização intensificada que a Medida Provisória lhe atribuiu. No Acórdão nº 2.841/2025 – Plenário, proferido no Processo TC 024.430/2024-2, o Tribunal de Contas da União constatou que a SPA/MF não dispunha de estrutura material suficiente para fiscalizar adequadamente o mercado: faltavam pessoal, tecnologia, sistemas e orçamento.

⁴⁴ O dado é coerente com a informação prestada pela própria SPA/MF ao Congresso Nacional: em audiência na Câmara dos Deputados, em 11/08/2026, o Subsecretário de Monitoramento e Fiscalização informou que mais de 60 mil sítios já haviam sido bloqueados. BRASIL. Câmara dos Deputados. Ministério da Fazenda apresenta na Câmara medidas contra bets ilegais. **Agência Câmara de Notícias**, 11 ago. 2026. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1296642-ministerio-da-fazenda-apresenta-na-camara-medidas-contras-bets-ilegais>. Acesso em: 24 set. 2026.

159. O TCU apurou, ainda, que a Taxa de Fiscalização, cuja destinação legal é o custeio das atividades de fiscalização da SPA/MF, não estava sendo efetivamente repassada à unidade responsável. Os recursos ingressavam na Conta Única do Tesouro Nacional, enquanto a SPA/MF permanecia dependente do orçamento geral do Ministério da Fazenda. A Corte de Contas tratou a situação como irregularidade administrativa e determinou ao Ministério da Fazenda a adoção de providências para assegurar recursos adequados à SPA/MF e permitir o cumprimento efetivo de suas funções de fiscalização.

160. Ou seja: já sob a redação original da Lei nº 14.790/2023, notava-se dificuldades orçamentárias e operacionais para que a SPA/MF cumprisse seus deveres de fiscalização e coibição do mercado ilegal. Sob a Medida Provisória nº 1.394/2026, o cenário tende apenas a se agravar, pois a fonte de recursos da SPA/MF foi suprimida por completo, enquanto o escopo de fiscalização aumentará exponencialmente.

161. Em 26 de setembro, no dia seguinte à publicação, **uma plataforma independente de verificação registrava 620 sítios não autorizados em funcionamento (281 a mais do que na véspera), contra 248 operadores autorizados**⁴⁵. A proibição do mercado regulado não elimina a oferta, apenas realoca a demanda para onde o Estado não a alcança.

162. Esses dados não autorizam a conclusão simplista de que toda restrição à atividade regulada produzirá necessariamente um aumento do mercado clandestino. Porém, demonstram que a canalização é variável indispensável a qualquer alteração estrutural da política regulatória, e a proibição integral a leva ao ponto zero.

163. A oferta de apostas *online* existe independentemente de sua legalidade. O custo de criação de uma plataforma ilegal é baixíssimo, e não há como adotar uma estratégia de proteção de fronteiras semelhante à empregada contra o contrabando físico. Se os consumidores migrarem para plataformas não autorizadas, a consequência será exatamente o oposto do que a política pública busca. Os usuários continuarão apostando, mas passarão a fazê-lo fora do alcance dos mecanismos de fiscalização, da limitação do uso da conta, da

⁴⁵ BET LEGAL. Esse site de apostas é autorizado no Brasil? Plataforma independente de verificação, com base nas listas oficiais da SPA/MF e da Anatel. Disponível em: <https://bet-legal.org/>. Consulta em: 26 set. 2026.

publicidade responsável, da prevenção à lavagem de dinheiro, da tributação e do atendimento ao consumidor.

164. Uma medida que, para proteger o apostador, o transfere para o único ambiente em que ele não pode ser identificado, limitado ou excluído não é adequada ao fim que invoca.

165. A segunda etapa corresponde à análise do princípio da necessidade. Os meios menos gravosos não são hipotéticos: estão em vigor e foram, em boa parte, determinados por este Tribunal. O quadro abaixo, simplesmente exemplificativo, confronta os parâmetros de proteção sinalizados pela Corte nestas ações com o que o regime vigente já contém:

Parâmetro de proteção	Onde já está no regime vigente
Destinação de arrecadação à saúde	Art. 30, § 1º-A, da Lei nº 13.756/2018; Portaria SPA/MF nº 1.907/2025
Restrição à publicidade infantojuvenil e limites à publicidade	Cautelar referendada nas ADIs 7.721/7.723; Portaria SPA/MF nº 1.231/2024; Portaria Interministerial MF/SECOM/MJSP nº 73/2026; Portaria SPA/MF nº 1.964/2026
Prevenção da manipulação de resultados	Art. 20 da Lei nº 14.790/2023; Portaria MESP nº 109/2024; ACT MESP nº 9/2025
Proteção contra o endividamento	Vedação a beneficiários de programas sociais (Portaria SPA/MF nº 2.217/2025); Plataforma Centralizada de Autoexclusão (Portaria SPA/MF nº 2.579/2025)
Prevenção à lavagem de dinheiro	Portaria SPA/MF nº 1.143/2024; Lei nº 15.358/2026; Decreto nº 13.033/2026; Resolução CMN nº 5.320/2026
Repressão ao mercado ilegal	Art. 21-A da Lei nº 14.790/2023; ACT SPA/Anatel/ANJL nº 4/2025; Portaria SPA/MF nº 2.750/2026

166. Diversos foram os instrumentos de proteção adotados pelo próprio Poder Executivo nos meses que antecederam a Medida Provisória, e seus efeitos sequer puderam ser avaliados.

167. As medidas de proteção especial destinadas a impedir a participação nas apostas com recursos de programas sociais e assistenciais, que este Tribunal determinou em sede cautelar

e cuja execução ainda estava em curso, são outro exemplo de providência dirigida ao risco específico, sem suprimir a atividade.

168. Medidas restritivas adicionais exigem calibragem cuidadosa, sejam limites universais de tempo ou de gasto, sejam incrementos de fricção ou restrições ao desenho dos jogos. Restrições excessivas funcionam como incentivo à migração para o mercado clandestino, e o efeito é mais intenso justamente entre os jogadores com maior grau de perda de controle, que são os destinatários prioritários da política protetiva.

169. Esse é o espaço próprio da regulação e, quando for o caso, do legislador ordinário, que tem diante de si, por exemplo, o Projeto de Lei nº 3.563/2024, em tramitação no Senado Federal, destinado a restringir a mesma atividade. A existência de alternativas menos gravosas, já em funcionamento ou em deliberação, demonstra que a proibição imediata não é exigível para alcançar os fins que a Medida Provisória invoca.

170. Entre a validade incondicionada e a proscrição há, portanto, um caminho que esta Egrégia Corte já reconheceu: a proteção multifatorial do consumidor, que o regime autorizado incorpora e que a proibição elimina. A Medida Provisória não escolheu o meio menos gravoso, escolheu o mais gravoso possível, e o aplicou justamente ao único segmento que estava submetido a salvaguardas.

171. A última etapa pertence à proporcionalidade em sentido estrito. E, nela, o que se perde supera o que se pretende ganhar.

172. No mercado autorizado, o operador está submetido à jurisdição brasileira. Deve identificar o apostador, observar impedimentos legais, manter mecanismos de atendimento, transmitir dados à SPA/MF, cumprir regras sobre publicidade, adotar políticas de jogo responsável, obedecer às restrições de pagamentos e sujeitar-se à fiscalização e ao regime sancionador administrativo.

173. A Plataforma Centralizada de Autoexclusão, evidencia concretamente essa diferença: só funciona contra plataformas autorizadas, e é também por ela que o apostador recebe informações sobre os serviços públicos de saúde disponíveis para quem necessite de acompanhamento. **Nenhum desses mecanismos possui eficácia equivalente contra operadores clandestinos** que deliberadamente atuam fora da jurisdição regulatória brasileira. A proibição suprime, de uma só vez, todos os instrumentos de defesa do consumidor que o Estado construiu para esse mercado, em violação aos arts. 5º, inciso XXXII, e 170, inciso V, da Constituição Federal.

174. Do outro lado da balança, o estado das evidências não sustenta a premissa de que o regime regulado fracassou. Como já enunciado, a principal pesquisa de referência sobre o tema no Brasil é o LENAD III⁴⁶, que **mediu, em 2022 e 2023**, a prevalência do comportamento de risco ou problemático associado a apostas. Esses dados refletem período anterior ao regime regulatório instituído em 2024 e às medidas concebidas para prevenir e reduzir situações de jogo de risco. Não podem, por isso, servir de fundamento seguro para concluir pela insuficiência ou ineficácia do regime vigente.

175. O mesmo se aplica às estimativas de custo social das apostas. A mais citada, do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde⁴⁷, aponta R\$ 38,8 bilhões em custos sociais anuais, calculados sobretudo a partir do risco aumentado de suicídio e da consequente perda de anos e de qualidade de vida. O número, contudo, não decorre de estudo realizado no Brasil. Resulta da aplicação de metodologia estrangeira aos dados pré-regulatórios do LENAD III, sem qualquer ajuste epidemiológico (**doc. 03**)⁴⁸.

⁴⁶ UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Políticas Públicas do Álcool e Outras Drogas (INPAD). **III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD III)**; caderno jogos de aposta. Coleta de dados em 2022-2023. São Paulo: UNIFESP, 2025. Disponível em: <https://spdm.org.br/blog/blogs-saude-mental-jogos-e-apostas-transtorno-comportamental-lenad-iii/>. Acesso em: 25 set. 2026.

⁴⁷ INSTITUTO DE ESTUDOS PARA POLÍTICAS DE SAÚDE (IEPS). **A saúde dos brasileiros em jogo**. IEPS, 2025. Disponível em: <https://ieps.org.br/saude-brasileiros-em-jogo-bets-apostas-impactos-saude/>. Acesso em: 25 set. 2026.

⁴⁸ RESENDE, Guilherme Mendes. Parecer econômico: análise do dossiê "A saúde dos brasileiros em jogo: análise político-econômica da regulamentação de apostas online e seus impactos para a saúde da população brasileira", do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS), com foco na metodologia de estimativa do

176. Além disso, a avaliação dos impactos sociais da atividade deve considerar o desenho regulatório em sua integralidade. **As receitas geradas pelo mercado regulado não representam elemento estranho à política de prevenção de danos. Integram o próprio modelo de enfrentamento dos riscos associados às apostas,** na medida em que financiam mecanismos de fiscalização, proteção do consumidor e outras políticas públicas voltadas à mitigação de seus efeitos adversos.

177. Quanto ao endividamento, a literatura identifica maior risco à saúde financeira em nível individual entre apostadores⁴⁹. Não há, porém, evidência de que as apostas sejam fator relevante na trajetória agregada de endividamento das famílias brasileiras.

178. Estudo da LCA Consultoria Econômica, de abril de 2026, mostra que as apostas de quota fixa representam 0,46% do consumo das famílias (R\$ 37 bilhões de receita bruta contra R\$ 8,1 trilhões de consumo em 2025), enquanto o pagamento de juros consome 8,6% (R\$ 696,8 bilhões); que o gasto líquido médio do apostador foi de R\$ 122,00 mensais em 2025, cerca de 3,3% da renda média do trabalho; e que apostadores (25,2 milhões de CPFs, 11,8% da população) e inadimplentes (81,2 milhões, 38,1%) têm perfis demográficos distintos, com predominância masculina e de menores de 40 anos entre os primeiros e maior equilíbrio de sexo e idade entre os segundos⁵⁰.

custo social atribuído às apostas online. Brasília: MR Consultoria Econômica, 11 ago. 2026. 25 p. Parecer elaborado por solicitação da Associação Nacional de Jogos e Loterias (ANJL).

⁴⁹ OFFICE FOR HEALTH IMPROVEMENT AND DISPARITIES (OHID). **The economic cost of gambling-related harm in England:** evidence update 2023. London: Department of Health and Social Care, 2023. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/gambling-related-harms-evidence-review/gambling-related-harms-evidence-review-summary-2>. Acesso em: 25 set. 2026. RIBEIRO, Lívio; HENNINGS, Katherine. Precisamos falar sobre o endividamento e inadimplência das famílias. **Blog do IBRE**, FGV IBRE, 2026. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/precisamos-falar-sobre-o-endividamento-e-inadimplencia-das-familias>. Acesso em: 25 set. 2026.

⁵⁰ LCA CONSULTORIA ECONÔMICA. **Endividamento e inadimplência das famílias no Brasil:** evidências sobre a dinâmica recente e fatores de impacto. Abr. 2026, p. 4 e 19-23. (Doc. 3) O estudo calcula, a partir de dados da SPA/MF (receita bruta de R\$ 37,0 bilhões em 2025) e do IBGE (consumo das famílias de R\$ 8,1 trilhões), que as apostas de quota fixa representam 0,46% do consumo das famílias, contra 8,6% destinados ao pagamento de juros (R\$ 696,8 bilhões, Banco Central); registra gasto líquido médio de R\$ 122,00 mensais por apostador em 2025 (3,3% da renda média habitual do trabalho, de R\$ 3.672,00 em fev. 2026) e compara 25,2 milhões de CPFs apostadores (11,8% da população) com 81,2 milhões de inadimplentes (Serasa, 38,1%).

179. O diagnóstico do Banco Central aponta na mesma direção. Em apresentação de 24 de agosto de 2026, o Presidente do Banco Central atribuiu a alta recente do endividamento e da inadimplência das famílias às **linhas de crédito caro e sem garantia**, reproduzindo o Relatório de Política Monetária de junho de 2026 (*“a alta recente foi impulsionada majoritariamente pelo crédito livre, com destaque para o aumento nos atrasos de financiamento de veículos, crédito pessoal não consignado e crédito consignado para trabalhadores do setor privado”*) e o Relatório de Estabilidade Financeira de maio de 2026 (*“o endividamento das famílias continua em alta, pressionado pelo crescimento do cartão de crédito e dos empréstimos pessoais sem garantia”*), sem menção às apostas entre os fatores⁵¹.

180. O endividamento é, portanto, um fenômeno antigo, historicamente associado ao aumento da taxa juros, à utilização excessiva do crédito rotativo e do consignado, além de ser influenciado por condições macroeconômicas.

181. Os estudos que atribuem às apostas um peso relevante para o endividamento partem de **metodologias contrafactuais**, e não da verificação efetiva do desembolso dos apostadores, e não isolam o peso dos juros elevados e da expansão do crédito digital, fatores estruturais do endividamento no país.

182. O mesmo déficit de evidências afeta a distribuição dos danos entre as camadas mais vulneráveis da população. A literatura reconhece que as vulnerabilidades socioeconômicas aumentam o risco de danos. Contudo, não há estudos abrangentes que mensurem essa distribuição no Brasil após a instituição do arcabouço regulatório.

⁵¹ GALÍPOLO, Gabriel. **Inclusão e cidadania financeira**: do acesso ao uso responsável. Apresentação do Presidente do Banco Central do Brasil no Febraban Tech 2026. São Paulo, 24 ago. 2026, slides 8 a 14. A apresentação reproduz o Relatório de Política Monetária de junho de 2026 e a apresentação do Relatório de Estabilidade Financeira de 25 maio 2026, e registra 52,8 milhões de usuários com dívida no cartão de crédito, 54% da renda comprometida com gastos no cartão e juros de 15,1% ao mês no rotativo.

183. O princípio da precaução justifica que a regulação priorize a proteção dos apostadores, mesmo diante da escassez de evidências conclusivas. Não impõe, contudo, postura proibicionista.

184. Se há o **risco concreto de migração dos jogadores compulsivos para o mercado ilegal**, a medida protetiva mais eficaz é mantê-los em ambiente regulado e seguro, capaz de financiar a prevenção e o tratamento do transtorno de jogo. A proibição, ao contrário, amplia o risco. Além de deslocar o jogador problemático, expõe apostadores até então casuais a plataformas geridas por organizações criminosas.

185. Essa é a lógica consolidada na disciplina de outros mercados de produtos com potencial aditivo, como o álcool e o tabaco. Nesses mercados, a regulação apresenta resultados muito mais concretos do que a proibição integral.

186. Somam-se a isso os custos fiscais já demonstrados: a supressão de receitas tributárias e de destinações legais que financiam, entre outras, políticas de seguridade social, esporte e proteção do consumidor, e o dever de restituir contraprestações de outorga da ordem de **2,55 bilhões de reais**. A diminuição da receita do mercado autorizado, caso não corresponda a efetiva redução da demanda, significará não a eliminação do fluxo econômico, mas sua transferência para agentes que não recolhem tributos, não realizam as destinações legais e não suportam os custos regulatórios impostos às empresas autorizadas.

187. Em síntese, a proteção ao consumidor não pode ser analisada apenas pelo prisma da redução da oferta legalizada. É indispensável comparar os riscos produzidos em cada cenário regulatório: o cenário em que a demanda permanece majoritariamente canalizada para operadores regulamentados pelo Estado e aquele em que parcela relevante dessa demanda pode migrar para ambientes sem as mesmas salvaguardas.

188. **O que a Medida Provisória sacrifica** — segurança jurídica, livre iniciativa, defesa do consumidor, receitas públicas e o controle estatal sobre a atividade — é de maior relevo

do que o ganho que ela promete e não demonstra. A proibição é, por isso, desproporcional em sentido estrito.

189. Perdem-se as receitas vinculadas por lei à seguridade, à educação, ao esporte, ao turismo e à segurança pública. Perdem-se os postos de trabalho que a lei mandou constituir no País, mediante a constituição de sede, e a cadeia de fornecedores que o setor fomentou. Perde-se a proteção do apostador, que só existe no ambiente autorizado. Perde-se a informação que o SIGAP coletava e fornecia ao Estado sobre o comportamento do mercado.

190. A proteção do consumidor, que a Constituição erige em dever do Estado (art. 5º, XXXII) e princípio da ordem econômica (art. 170, V), é invocada pela Medida Provisória apenas para sancionar os operadores (art. 18), mas é contra o consumidor que o seu cronograma se volta: apostas em aberto “*sem efeito*”, restituição em dias com “*impedimento*” previsto, e a migração forçada para plataformas sem autoexclusão, sem limites, sem KYC e sem foro. Um encerramento nessas condições não protege o consumidor, antes lhe transfere, sem aviso e sem plano, um risco que o Estado criou.

IX. CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 29 E DO CAPÍTULO V DA LEI Nº 13.756/2018 E DA LEI Nº 14.790/2023

191. As leis cuja eficácia a Medida Provisória suspende são a resposta que o Congresso Nacional deu, por iniciativa do próprio Poder Executivo, a uma realidade que a proibição nunca eliminou: a existência de um mercado de apostas acessível a partir do território nacional, que antes de 2023 operava sem tributação, sem supervisão e sem qualquer proteção ao apostador. É um regime de formação recente, que não pode ser julgado por uma fotografia do presente que lhe atribua os danos de um processo que o antecede e o transborda.

192. A opção do legislador foi a de trazer essa atividade para dentro do ordenamento, *como “serviço público” (art. 29 da Lei nº 13.756/2018) explorado “exclusivamente em ambiente concorrencial” mediante autorização onerosa*, submetendo-a a requisitos de idoneidade, capacidade técnica e financeira, integridade, prevenção à lavagem de dinheiro, jogo responsável, limites à

publicidade, proteção de menores e vinculação das receitas a políticas públicas (arts. 1º a 21 e 25 a 40 da Lei nº 14.790/2023; art. 30 da Lei nº 13.756/2018).

193. Essa opção é constitucionalmente legítima e, mais do que isso, é a concretização dos deveres de proteção que a Constituição impõe ao Estado. A defesa do consumidor (arts. 5º, XXXII, e 170, V), a proteção da saúde (art. 196), a proteção integral de crianças e adolescentes (art. 227) e a repressão à lavagem de dinheiro são promovidas pela regulação, não pela proibição. É, aliás, o modelo que a própria Constituição adota para produtos lícitos e reconhecidamente nocivos: **o art. 220, § 4º, não proíbe tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos ou medicamentos, mas sujeita sua propaganda a restrições legais e advertências**, técnica que esse col. STF validou por explicitar “a possibilidade e a importância das limitações publicitárias dos produtos notadamente nocivos”, conforme ADI 3.311.

194. É também a direção da evidência científica. A Comissão de Saúde Pública da *The Lancet* sobre jogos de apostas, principal referência internacional na matéria, afirma que “*gambling is a public health issue; in setting policy, governments should prioritise protecting health and wellbeing over competing economic motivations*”, e prescreve, onde o jogo é permitido, regulador independente e dotado de recursos, verificação de idade, regulação dos produtos proporcional ao risco e limites de consumo exigíveis⁵². A Organização Mundial da Saúde recomenda cadastro universal com pré-compromisso vinculante, autoexclusão efetiva, limites e fiscalização adequada dos operadores, e registra a “*urgent need for the regulation of online gambling*” diante dos operadores não licenciados⁵³. Todos esses instrumentos pressupõem mercado regulado: não há como impor cadastro, limite ou autoexclusão a quem opera fora da lei.

195. A competência para tanto é da União, conforme o já citado art. 22, XX. Ela é exercida por lei em sentido formal, com a participação das duas Casas e a sanção presidencial, e a

⁵² WARDLE, Heather et al. The Lancet Public Health Commission on gambling. *The Lancet Public Health*, v. 9, n. 11, p. e950-e994, nov. 2024 (Panel 1).

⁵³ WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Gambling*. Fact sheet, 2 dez. 2024. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/gambling>. Acesso em: 28 set. 2026.

modelagem escolhida, *autorização concorrencial, e não concessão ou monopólio*, insere-se na margem de conformação do legislador, forte nos arts. 21, 170 e 175 da Constituição da República.

196. Tem-se, assim, um regime jurídico que resultou da convergência dos três Poderes e que só foi posto em xeque por ato unilateral e provisório de um deles. A declaração de constitucionalidade aqui requerida nada cria: confirma, com eficácia vinculante, o que o sistema constitucional vem afirmando desde 2018, e impede que a validade desse regime passe a depender da conveniência momentânea de quem pode editar medidas provisórias.

IX.1. Quanto à forma de outorga (ADI 7.749/DF)

197. A Constituição Federal não prescreve instrumento único para a exploração de serviços lotéricos. Nas ADPFs 492/RJ e 493/DF, o STF reconheceu a natureza de serviço público da atividade e a possibilidade de sua prestação indireta, referindo-se à concessão e à permissão como formas usuais, sem examinar a validade de outras técnicas de outorga que a lei viesse a adotar.

198. No âmbito federal, estipulou-se, legitimamente, a autorização em ambiente concorrencial, “*sem limite do número de autorizações*”, previsto no art. 29, § 2º, da Lei nº 13.756/2018. É técnica adequada a um serviço em que não há escassez a distribuir nem exclusividade a licitar, e é a mesma que a Constituição admite para as telecomunicações em regime privado, consoante o art. 21, XI.

199. A escolha do instrumento está na margem de conformação do legislador, e o instrumento escolhido submete cada operador a exame de idoneidade, a outorga onerosa, a prazo e a revogação por processo, *garantias que nenhuma concessão lotérica estadual ou federal ostenta em grau superior*.

200. É a técnica que o STF já declarou constitucional para o transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, conforme ADI 5.549/DF e ADI 6.270/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j. 29/03/2023. Em mercados sem escassez, a autorização substitui a licitação

pela regulação, mantendo os autorizatários sob um compromisso regulatório perante o Poder Público e os usuários.

201. A técnica é, ademais, plástica. O rigor da porta de entrada — que foi concretizado com a demonstração efetiva das políticas de prevenção à lavagem de dinheiro, jogo responsável e integridade e com os controles internos de reporte ao Regulador, para além do valor da outorga — pode ser recalibrado sem alterar a natureza do instrumento. A possibilidade (ou, quiçá, o dever) de endurecimento da regulação provou a idoneidade desse modelo para reger a relação entre o Estado brasileiro e os agentes operadores de apostas, em conformidade com o art. 174, da Constituição da República.

IX.2. Quanto ao grau de proteção dos bens jurídicos tutelados (ADIs 7.721/DF, 7.723/DF e 7.749/DF)

202. O núcleo comum das ações é a proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*). A Lei nº 14.790/2023 teria admitido atividade “que gera riscos graves e patentes” sem observar “os postulados da precaução e da prevenção” (ADI 7.749), “sem a adoção de políticas efetivas que garantam a saúde mental dos apostadores” (ADI 7.721) e com estrutura que “não é suficiente para implantar o ‘jogo responsável’” (ADI 7.723).

203. O parâmetro, porém, não comporta a consequência que dele se extrai. Na formulação do Tribunal Constitucional Federal alemão, o Estado deve adotar medidas normativas e fáticas que assegurem proteção “adequada e, como tal, eficaz” (BVerfGE 88, 203 [254]), mas o dever só se tem por violado quando o poder público não adota medida alguma ou adota medidas “totalmente inadequadas ou completamente insuficientes” (*gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich*: BVerfGE 77, 170 [215]). Recebido pela doutrina⁵⁴ e por esse STF, que gradua a intensidade do controle (de evidência, de justificabilidade ou material intensivo) conforme a margem do legislador (HC 104.410/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª T., j.

⁵⁴ Por todos, SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e de insuficiência. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n. 47, 2004; CANARIS, Claus-Wilhelm. *Direitos fundamentais e direito privado*. Trad. Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo Mota Pinto. Coimbra: Almedina, 2003.

06/03/2012), o *Untermassverbot* é parâmetro de *suficiência*, não de *existência*. Quando a proteção não alcança o mínimo, ordena que seja complementada, e nunca que um regime protetivo imperfeito seja substituído pela ausência de proteção.

204. E a **proteção existe**. Além dos mecanismos da própria Lei nº 14.790/2023 — a exemplo de reconhecimento facial, vedação a menores e a pessoas impedidas, proibição de bônus antecipados e de apostas a crédito — e da competência regulamentar dinâmica que ela outorga ao Ministério da Fazenda, à Secretaria de Prêmios e Apostas e ao Banco Central do Brasil; a Administração editou, entre 2023 e 2026, um arcabouço infralegal de proteção que o quadro a seguir resume, em caráter exemplificativo⁵⁵:

Ato normativo	Objeto	Salvaguarda que institui
Portaria Normativa MF nº 1.330/2023	Condições gerais para a exploração da modalidade	Direitos do apostador; vedação a menores de 18 anos; identificação do apostador; autoexclusão; vedação de apostas com meios pós-pagos
Portaria Normativa SPA/MF nº 615/2024	Transações de pagamento	Apenas Pix, TED e débito, em conta de mesma titularidade do apostador; vedação de cartão de crédito, dinheiro em espécie, boleto, cheque, criptoativos e pagamentos de terceiros; conta transacional segregada do patrimônio do operador
Portaria SPA/MF nº 722/2024	Requisitos técnicos e de segurança dos sistemas de apostas e envio de dados ao Sigap	Reconhecimento facial para ativação da conta; validação de CPF e de idade; checagem das listas de impedidos; domínio exclusivo “.bet.br”; guarda de dados por cinco anos
Portaria SPA/MF nº 827/2024	Condições para a obtenção da autorização	Exame de idoneidade e de capacidade econômico-financeira; capital mínimo e reserva financeira; sede e administração no país; atendimento ao apostador em português
Portaria SPA/MF nº 1.143/2024	Prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo	Identificação e qualificação do apostador; tratamento de pessoas politicamente expostas; monitoramento de operações atípicas; comunicação ao COAF
Portaria SPA/MF nº 1.207/2024	Requisitos técnicos dos jogos on-line e dos estúdios de jogos ao vivo	Certificação e auditabilidade dos jogos
Portaria SPA/MF nº 1.225/2024	Monitoramento e fiscalização dos agentes operadores	Inspeções e medidas preventivas, acautelatórias e corretivas
Portaria SPA/MF nº 1.231/2024	Jogo responsável, publicidade e direitos e deveres de apostadores e operadores	Limites de tempo, de perda e de depósito definidos pelo apostador; alertas e pausas; monitoramento de comportamento de risco; vedação de publicidade dirigida a menores; advertências obrigatórias; regras para afiliados e influenciadores, com responsabilidade do operador; regras sobre bônus

⁵⁵ Relação e objeto dos atos conforme a página oficial da Secretaria de Prêmios e Apostas (“Legislação – Apostas de Quota Fixa”), disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/apostas-de-quota-fixa/legislacao>. Acesso em: 27 set. 2026. Portaria Interministerial MF/SECOM/MJSP nº 73, de 10 de julho de 2026; Decreto nº 13.033, de 19 de junho de 2026; Resolução CMN nº 5.320, de 25 de junho de 2026.

Ato normativo	Objeto	Salvaguarda que institui
Portaria SPA/MF nº 1.233/2024	Regime sancionador	Advertência; multa de até 20% da arrecadação, limitada a R\$ 2 bilhões; suspensão; cassação da autorização; proibição de exercer a atividade e inabilitação de dirigentes
Portaria MESP nº 109/2024	Integridade de resultados esportivos	Monitoramento de competições e prevenção e combate à manipulação de resultados
Portaria Interministerial MF/MS/MESP/SECO M nº 37/2024	Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental	Prevenção e redução de danos do jogo problemático
Portaria SPA/MF nº 2.217/2025 e IN SPA/MF nº 22/2025	Cumprimento da cautelar referendada nas ADIs 7.721 e 7.723	Vedação de cadastro e de apostas por beneficiários do Programa Bolsa Família e do BPC
Portaria SPA/MF nº 2.579/2025 e IN SPA/MF nº 31/2025	Plataforma centralizada de autoexclusão	Autoexclusão simultânea de todas as plataformas autorizadas, com garantia de saque do saldo; autolimites de depósito, de número de apostas e de tempo de sessão
Portaria Interministerial MESP/MF/MJSP nº 1/2026	Política Nacional de Prevenção e Enfrentamento à Manipulação de Resultados Esportivos	Integridade esportiva
Portarias SPA/MF nº 1.237/2026, nº 1.638/2026 e nº 2.066/2026	Beneficiários de programas de renegociação de dívidas	Vedação de apostas por beneficiários do Novo Desenrola Brasil, da renegociação do FIES e do Desenrola Adimplentes
Portaria SPA/MF nº 1.964/2026	Alteração das regras de publicidade	Advertências obrigatórias do Ministério da Fazenda (risco de dependência, de perda de dinheiro e de que aposta não é investimento), em no mínimo 10% do anúncio
Portaria Interministerial MF/SECOM/MJSP nº 73/2026	Proteção do consumidor na publicidade de apostas	Publicidade dirigida a menores qualificada como abusiva; verificação prévia de que o anunciante é autorizado; deveres de lojas de aplicativos e de redes sociais; cooperação entre SPA e Senacon
Lei nº 15.358/2026, Decreto nº 13.033/2026, Resolução CMN nº 5.320/2026 e Portaria SPA/MF nº 2.750/2026	Repressão ao mercado ilegal	Bloqueio de contas e de transações de operadores não autorizados; deveres das instituições de pagamento; perdimento dos valores

Quadro. Arcabouço infralegal de proteção do apostador e de integridade do mercado regulado (rol exemplificativo).

205. Com o devido respeito, o quadro desmente a premissa de proteção insuficiente e responde, uma a uma, às objeções das iniciais. À ausência de “garantias de idoneidade dos eventos” e de “mecanismo de auditagem” (ADI 7.749) opõem-se a certificação dos jogos (Portaria nº 1.207/2024) e a política de integridade esportiva (Portarias MESP nº 109/2024 e Interministerial nº 1/2026); à crítica de que a vedação ao ludopata depende de laudo, o monitoramento de comportamento de risco e a autoexclusão centralizada (Portarias nº 1.231/2024 e nº 2.579/2025); ao risco para menores (ADI 7.721), a validação biométrica de identidade e idade (Portaria nº 722/2024) e a qualificação como abusiva da publicidade a eles

dirigida (Portaria Interministerial nº 73/2026); ao endividamento (ADIs 7.721 e 7.723), a vedação de meios de crédito e a exclusão de beneficiários de programas sociais e de renegociação de dívidas. Nada disso existe no mercado clandestino, para onde a proibição transfere o apostador.

206. O parâmetro, aliás, volta-se contra a Medida Provisória. Segundo o Tribunal de Contas da União, mesmo sob o marco regulatório, o mercado ilegal já respondia por 41% a 51% do volume de apostas, com receita estimada em até R\$ 40 bilhões anuais⁵⁶, e, após a Medida Provisória, só tem aumentado (item VIII.4.a). Suprimir o mercado regulado não é acabar com o jogo: é trocar um regime protetivo pela ausência de qualquer medida, exatamente a hipótese em que a proibição de proteção deficiente se tem por violada, e abrir mão, ainda, de expressiva arrecadação e da cadeia de patrocínios, bens e serviços que atendia às empresas autorizadas.

207. A evidência empírica mostra quem paga esse custo. Na Austrália, 25,6% dos usuários de sítios *offshore* eram jogadores problemáticos, contra 10,1% dos que apostavam apenas em operadores domésticos; na Finlândia, o escore médio de gravidade (PGSI) dos apostadores *offshore* foi quase oito vezes o dos que apostavam no mercado nacional⁵⁷. O apostador que migra para o mercado ilegal é, em regra, o mais intensivo e o mais vulnerável, e é justamente ele que a supressão do regime deixa sem nenhuma salvaguarda.

208. A proibição de proteção deficiente autoriza, portanto, o aperfeiçoamento do regime, e não a sua invalidação, que é exatamente o que o regulador e o legislador vinham fazendo. Onde a proteção pareceu deficiente, no Referendo da Medida Cautelar na ADI nº 7.721/DF, esse Tribunal a corrigiu por interpretação conforme, e a Administração a executou, *prova de*

⁵⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tribunal analisa enfrentamento a casas de apostas ilegais. Notícias, 19 maio 2026 (TC 015.852/2025-3, Acórdão 1.296/2026-Plenário). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunal-analisa-enfrentamento-a-casas-de-apostas-ilegais>. Acesso em: 24 set. 2026.

⁵⁷ GAINSBURY, Sally M.; RUSSELL, Alex; HING, Nerilee; BLASZCZYNSKI, Alex. Consumer engagement with and perceptions of offshore online gambling sites. *New Media & Society*, v. 20, n. 8, p. 2990-3010, 2018; HAGFORS, Hannu; OKSANEN, Atte; SALONEN, Anne H. Gambling motives and offshore gambling: a Finnish population study. *Journal of Gambling Studies*, v. 40, n. 2, p. 825-840, 2024 (PGSI médio de 1,88 entre apostadores *offshore* e de 0,24 entre os do mercado nacional).

*que a insuficiência, se existente, é remediável **dentro** da lei, e não pela sua supressão.* O que ainda houver a aprimorar comporta o mesmo caminho: regulamentação, projeto de lei em regime de urgência ou, em último caso, interpretação conforme que explicita os parâmetros mínimos de proteção.

209. Esta Associação propõe um exercício ilustrativo, de medidas regulatórias que, à luz da Lei nº 14.790/2023, poderiam se somar às existentes, antes de qualquer proibição. Estão à disposição e são menos gravosas **(i)** a estimativa oficial e periódica do custo social das apostas; **(ii)** a classificação oficial de risco dos produtos, com oferta restrita e idade mínima mais elevada para os de maior potencial aditivo; **(iii)** os limites prudenciais obrigatórios, definidos pelo apostador sem sugestão pré-configurada e oponíveis a todos os operadores, como já ocorre com a autoexclusão centralizada e como faz a Alemanha com o seu arquivo central de limites de depósito⁵⁸; **(iv)** o protocolo escalonado de intervenção deflagrado por indicadores comportamentais de risco, independentemente de laudo; **(v)** a competência do Ministério da Fazenda sobre a cadeia de fornecimento essencial (provedores de jogos, plataformas, sistemas de *odds*, arranjos de pagamento e afiliados), que o art. 22, XX, da Constituição e as definições do art. 2º da lei já comportam; **(vi)** as restrições adicionais de publicidade, como a vedação em canais e conteúdos de público infantil, a disciplina de afiliados e influenciadores e a advertência sobre a probabilidade de perda; **(vii)** uma revisão da repartição das receitas orientada pelo art. 195, III, da Constituição; e **(viii)** a extensão desses padrões protetivos também às outorgas estaduais.

IX.3. Quanto aos fundamentos econômicos e sociais (ADIs 7.721/DF e 7.723/DF: *endividamento, saúde, valor social do trabalho*)

210. A própria Medida Provisória, aliás, confirma o ponto ao preservar as loterias estatais (art. 1º, § 2º): **se o jogo em si fosse o mal constitucionalmente intolerável, não seria tolerável na Caixa Econômica Federal.** E, ao suprimir o regime federal, elimina o único

⁵⁸ MARIONNEAU, Virve; LUOMA, Eveliina; TUROWSKI, Tobias; HAYER, Tobias. Limit-setting in online gambling: a comparative policy review of European approaches. *Harm Reduction Journal*, v. 22, art. 15, 2025. O estudo registra que a Alemanha é o único país com limite de depósito sistêmico, válido para todos os operadores licenciados (arquivo central administrado pela autoridade conjunta de jogos), e que limites obrigatórios tendem a ser mais eficazes por alcançarem toda a população de apostadores.

padrão nacional de proteção do apostador, justamente quando, após as ADPFs 492/RJ e 493/DF, os Estados passaram a explorar modalidades lotéricas sob regimes próprios: os direitos fundamentais que a regulação tutela não variam conforme o ente outorgante.

211. Há, ainda, uma dimensão fiscal que as próprias ações invocam. O sentido constitucional das loterias é o financiamento da seguridade social (art. 195, III). A crítica à repartição das receitas da modalidade (art. 30 da Lei nº 13.756/2018), em que à saúde cabem 0,12% da receita bruta de jogo, contra 4,32% do esporte e 3,36% do turismo, até pode ser pertinente. **Porém, corrigir a repartição pressupõe haver uma receita a repartir.** Suprimido o mercado regulado de apostas de quota fixa, a saúde perde a única fonte vinculada que a atividade lhe oferecia, e o custo sanitário do jogo, que não desaparece, passa a ser suportado pelo Sistema Único de Saúde (SUS) sem contrapartida.

212. O próprio Supremo Tribunal Federal já operou **por meio** dessas leis. A cautelar de 12/11/2024, referendada por unanimidade em 14/11/2024, não suspendeu a Lei nº 14.790/2023: conferiu interpretação conforme ao seu art. 9º e determinou ao Ministério da Fazenda, “autoridade competente nos termos da Lei nº 14.790/2023”, a implementação de medidas de proteção especial (bloqueio de beneficiários de programas sociais, restrições à publicidade, proteção de menores) — o que a SPA executou por meio das Portarias nº 1.231/2024, nº 2.217/2025 e nº 2.579/2025 e das Instruções Normativas nº 22 e nº 24/2025.

213. Por isso, a entidade autora pede que se declare a constitucionalidade do art. 29 e do Capítulo V da Lei nº 13.756/2018 e da Lei nº 14.790/2023, **nos termos e com as interpretações fixadas por essa Suprema Corte nas ADIs 7.721/DF e 7.723/DF, isto é, com o conteúdo mínimo de proteção que a cautelar referendada já lhes agregou, ou, subsidiariamente, com interpretação conforme à Constituição que fixe os parâmetros mínimos de proteção do apostador que este Tribunal considerar suficientes, tomados em conta o arcabouço infralegal e os parâmetros indicados no item IX.2.**

214. O pedido não antecipa o julgamento daquelas ações nem lhes subtrai o objeto. Ao contrário, preserva-o para apreciação em conjunto.

X. MEDIDA CAUTELAR (ARTS. 10 E 21 DA LEI Nº 9.868/1999)

215. A plausibilidade jurídica resulta do conjunto dos capítulos anteriores: **a ausência do pressuposto de urgência, demonstrada por atos do próprio Estado; a invasão de matérias vedadas; a violação à segurança jurídica e à confiança legítima; a desproporcionalidade do prazo, a proibição seletiva; a inadequação da medida ao fim que declara; e as lesões materiais constitucionais diversas.** Qualquer um desses fundamentos bastaria. Juntos, tornam a plausibilidade claríssima.

216. O perigo da demora é qualificado pela **natureza do ato e pelo calendário**. Os atos de execução consumam-se em dias: o desligamento das plataformas e a retirada de patrocínios em 5 de outubro; a remessa dos saldos remanescentes em 7 de outubro; a devolução bancária até 14 de outubro; e a extinção das autorizações em 25 de outubro.

217. A execução, aliás, já começou. Desde a publicação, está vedado o ingresso de recursos nas contas transacionais dos operadores autorizados (art. 7º, § 1º), vedação que as instituições de pagamento passaram a aplicar em 26 de setembro de 2026. Por seu turno, o Governo Federal passou a enviar aos apostadores, pelo canal oficial Gov.br no WhatsApp, mensagens orientando a retirada dos valores mantidos nas plataformas até 5 de outubro⁵⁹. A operação passou a funcionar em sentido único (**nenhuma entrada, todas as saídas estimuladas pelo próprio Poder Público**), enquanto os custos e as obrigações permanecem integrais. Não se trata de risco de lesão, mas de lesão em curso, que se agrava a cada dia e que nenhuma decisão posterior recompõe.

218. Foi essa mesma preocupação com o “risco de irreversibilidade de atos concretos praticados sob a égide dos citados atos normativos”⁶⁰ que levou o eminente Relator das ADIs

⁵⁹ Comunicados de instituições de pagamento sobre o bloqueio de depósitos nas contas transacionais de operadores autorizados, de 26/09/2026.

⁶⁰ STF, **ADI 7.721**, Rel. Min. **Luiz Fux**, decisão monocrática, j. 19/12/2025: “Considerando a iminência do recesso forense e o risco de irreversibilidade de atos concretos praticados sob a égide dos citados atos

7.721 e 7.723, em 19/12/2025, a **suspender parcialmente obrigações operacionais que implicavam o bloqueio e o encerramento compulsório de contas de apostadores**, editadas em cumprimento à própria cautelar.

219. Nem o Congresso Nacional pode intervir a tempo: a Comissão Mista dispõe de catorze dias, contados da publicação, apenas para emitir parecer (art. 5º da Resolução nº 1/2002-CN), e o Plenário da Câmara dos Deputados só delibera a partir daí. Entre a publicação e a consumação, o único órgão capaz de preservar o objeto da deliberação parlamentar é essa Suprema Corte (arts. 5º, XXXV, e 102, *caput*).

220. E nenhum daqueles atos se desfaz simplesmente com a eventual rejeição ou a caducidade da medida, porque as relações constituídas na sua vigência conservam-se por ela regidas se não sobrevier decreto legislativo (art. 62, § 11).

221. **Um mercado desmontado não se reconstitui por decreto legislativo: os consumidores migrados para plataformas ilegais não retornam, os contratos rescindidos não se restabelecem, as equipes dispersas não se recompõem, e os operadores que permanecerem ficam expostos a bloqueio, multa, perdimento e persecução penal.**

222. Vale um cotejo com decisões pretéritas da Corte. Na **ADI 7.912 MC/DF**, o Relator recusou a suspensão integral da norma tributária porque ela “*impactaria diretamente nas projeções financeiras realizadas pelo Poder Executivo*” na LDO e na LOA de 2026. No presente caso, a equação se inverte: são as projeções da LOA 2026 e do PLOA 2027 que a Medida Provisória frustra, é a meta fiscal de 2027 que o próprio Executivo disse depender das receitas das apostas. E é a suspensão da Medida Provisória que preserva, até a deliberação do Congresso, a arrecadação, as destinações legais, os empregos e a proteção do apostador.

normativos, defiro parcialmente o pedido cautelar [...]”. A decisão foi proferida em petição formulada pela ANJL (DJe 07/01/2026).

223. A providência requerida é integralmente reversível e nada consuma. A suspensão da eficácia da Medida Provisória até a deliberação do Congresso Nacional não decide o destino do mercado, mas devolve a decisão ao Congresso Nacional, a quem a Constituição a atribui, com as leis em vigor e o regime de salvaguardas que este Tribunal impôs. É a fórmula que o Relator adotou na ADI 6.229 MC/DF (“até conclusão de sua análise pelo Congresso Nacional ou até o julgamento de mérito”); que o Plenário adotou na ADI nº 7.232 MC-Ref/DF (“sustar os efeitos da medida provisória até deliberação do Congresso Nacional”); e que o Plenário adotou na ADI 6.262 MC/DF, para suspender a Medida Provisória que extinguiu o seguro DPVAT.

224. Seguindo a compreensão jurisprudencial de que uma medida provisória apenas suspende a eficácia das leis que revoga (ADI 5.709), a suspensão da MP nº 1.394/2026 restabelece, por consequência necessária, a plena eficácia das Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023, *efeito que a ANJL pede seja expressamente declarado, para vincular a Administração e os demais órgãos jurisdicionais*.

225. Por isso, a medida cautelar é requerida em ordem sucessiva:

226. Em caráter principal, a suspensão integral da eficácia da Medida Provisória até a conclusão da sua apreciação pelo Congresso Nacional ou até o julgamento de mérito desta ação, o que ocorrer primeiro, com a declaração da plena vigência e eficácia das leis suspensas, observadas as medidas determinadas na cautelar referendada nas ADIs 7.721 e 7.723.

227. Subsidiariamente, caso se entenda que a suspensão integral excede o necessário, a suspensão da eficácia da Medida Provisória em relação aos agentes operadores detentores de autorização vigente expedida pela SPA/MF, até a conclusão da sua apreciação pelo Congresso Nacional ou até o julgamento de mérito. Nessas situações jurídicas constituídas, concentram-se o risco de irreversibilidade e a violação à confiança legítima; de tal modo que ainda estariam sustados os novos pedidos de autorização até a deliberação parlamentar.

228. Sucessivamente, com fundamento no art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 14790/2023, a prorrogação dos prazos dos arts. 4º, 7º, 8º, 9º e 16, § 2º, **para não menos de 6 (seis) meses contados da publicação**, sob plano de descontinuidade protocolado por cada operador na SPA/MF, com preservação do resgate dos saldos pelos apostadores.

229. Diante da excepcional urgência, requer-se que a medida cautelar seja deferida monocraticamente pelo Relator, *ad referendum* do Plenário (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/1999; art. 21, V, do RISTF), com comunicação imediata ao Ministério da Fazenda, à Secretaria de Prêmios e Apostas, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, à Anatel, ao Banco Central do Brasil, à Caixa Econômica Federal e ao Comitê Gestor da Internet no Brasil, para que se abstenham dos atos de execução da Medida Provisória (arts. 4º, 7º, 8º, 9º, 12, 14, 15, 16, 18, 23 e 28), e às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 62, § 5º, da CF/88).

XI. PEDIDOS

230. Ante o exposto, a ANJL requer:

- a) a distribuição da presente ação por prevenção ao Ministro **Luiz Fux**, Relator das ADIs 7.721, 7.723 e 7.749 (arts. 66, *caput*, 67, § 6º, 69, *caput*, e 77-B do RISTF);
- b) o recebimento da cumulação dos pedidos de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 1.394/2026 e de constitucionalidade do art. 29 e do Capítulo V da Lei nº 13.756/2018 e da integralidade da Lei nº 14.790/2023, conforme arts. 14, III, e 24 da Lei nº 9.868/1999;
- c) a concessão de **medida cautelar**, monocraticamente e *ad referendum* do Plenário (art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/1999; art. 21, V, do RISTF), para:

c.1) em caráter principal, **suspender a eficácia da Medida Provisória nº 1.394/2026**, na íntegra, até a conclusão da sua apreciação pelo Congresso Nacional (conversão em lei, rejeição ou perda de eficácia, art. 62, §§ 3º, 5º a 7º e 11, da CF/88) ou até o julgamento de mérito desta ação, o que ocorrer primeiro, **declarando-se, como consequência necessária, que o art. 29 e o Capítulo V da Lei nº 13.756/2018 e a Lei nº 14.790/2023 permanecem em plena vigência e eficácia** durante esse período, com a manutenção das autorizações, dos atos regulamentares e da lista oficial de agentes autorizados, observadas as medidas determinadas na medida cautelar referendada nas ADIs 7.721 e 7.723;

c.2) subsidiariamente, suspender a eficácia da Medida Provisória nº 1.394/2026 em relação aos agentes operadores detentores de autorização vigente expedida pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, pelo mesmo prazo;

c.3) sucessivamente, prorrogar os prazos dos arts. 4º, 7º, 8º, 9º e 16, § 2º, da Medida Provisória para não menos de seis meses contados de sua publicação, mediante plano de descontinuidade a ser protocolado por cada agente autorizado na Secretaria de Prêmios e Apostas, com preservação do resgate dos saldos pelos apostadores e suspensão, nesse período, da eficácia dos arts. 7º, § 1º, 14 e 15, das sanções, do bloqueio e do perdimento, de modo a assegurar a operação regular dos agentes autorizados, sob a supervisão da Secretaria de Prêmios e Apostas, durante a descontinuidade;

c.4) em qualquer das hipóteses, determinar ao Ministério da Fazenda, à Secretaria de Prêmios e Apostas, ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, à Anatel, ao Banco Central do Brasil, à Caixa Econômica Federal e ao Comitê Gestor da Internet no Brasil que se abstenham dos atos de execução da Medida Provisória, em especial a extinção de autorizações, o bloqueio de sítios eletrônicos e aplicações, a interdição de pagamentos e a declaração de

perdimento, comunicando-se a decisão às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;

d) subsidiariamente ao rito do art. 10, a adoção do rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, sem prejuízo da apreciação imediata da cautelar;

e) a notificação do Presidente da República, para que preste informações no prazo legal (art. 6º da Lei nº 9.868/1999), a citação do Advogado-Geral da União (art. 103, § 3º, da CF/88; art. 8º da Lei nº 9.868/1999) e a oitiva do Procurador-Geral da República (art. 103, § 1º, da CF/88; arts. 8º e 19 da Lei nº 9.868/1999);

f) ao final, a **procedência do pedido de ação direta**, para declarar a **inconstitucionalidade integral da Medida Provisória nº 1.394/2026**, por violação ao art. 62, *caput* e § 1º, I, “b”, e II, e aos arts. 1º, IV, 5º, *caput*, XXXII, XXXVI e LIV, 18, 25, § 1º, 37, *caput*, 170, *caput*, IV, V e VIII, 173, § 4º, 174 e 177 da Constituição Federal e ao art. 113 do ADCT, ou da lei de conversão que lhe sobrevier, mediante aditamento;

g) subsidiariamente ao pedido “P”, a declaração de inconstitucionalidade: (i) do art. 28, na parte em que insere o § 2º-A no art. 21-A da Lei nº 14.790/2023, por violação ao art. 62, § 1º, I, “b”, e II; (ii) do art. 18, por violação ao art. 62, § 1º, I, “b”; (iii) do art. 4º, parágrafo único, por violação aos arts. 1º, 5º, *caput*, e 37, § 6º; (iv) dos arts. 2º e 26, por violação aos arts. 1º, 18 e 25, § 1º; (v) do art. 7º, § 2º, por violação ao art. 5º, XXXVI; e a interpretação conforme do art. 29, parágrafo único, para que a ultratividade das normas revogadas alcance os direitos, e não apenas os deveres, dos agentes autorizados;

h) sucessivamente, a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, da Medida Provisória nº 1.394/2026, para afastar a sua incidência sobre as autorizações expedidas pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da

Fazenda vigentes na data de sua publicação, até o termo final do respectivo prazo de exploração;

i) sucessivamente aos pedidos “g” e “h”, a declaração de inconstitucionalidade, sem redução de texto, dos arts. 4º, 7º, 8º, 9º e 16, § 2º, da Medida Provisória, na interpretação que lhes atribua eficácia antes de transcorrido prazo de transição não inferior a seis meses;

j) a **procedência do pedido declaratório da constitucionalidade** do do Capítulo V da Lei nº 13.756/2018 e da Lei nº 14.790/2023, nos termos e com as interpretações fixadas por este Tribunal nas ADIs 7.721 e 7.723 ou, subsidiariamente, com interpretação conforme à Constituição que fixe os parâmetros mínimos de proteção do apostador que este Tribunal considerar suficientes, tomado em conta o arcabouço infralegal já editado (item IX.2), com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante (art. 102, § 2º, da CF/88);

Por oportuno, a ANJL estima registrar que, conforme anunciado na petição incidental (tutela cautelar antecedente) protocolada hoje nas ADIs 7.721, 7.723 e 7.749, a presente ação está a ser proposta de forma alinhada e mediante cooperação técnico-institucional com o Instituto Brasileiro de jogo Responsável – IBJR, contando a presente, inclusive, com a participação direta e subscrição do corpo jurídico deste último.

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 28 de setembro de 2026.

**Pietro Cardia
Lorenzoni**
OAB/DF 66.099
e OAB/RS nº 106.962

**Bernardo Cavalcanti
Freire**
OAB/SP 291.471

Marcelo J. Bulhões M.
OAB/DF 54.229

Cientes pelo IBJR:

Celso Cintra Mori
OAB/SP 23.639

Vicente Coelho Araújo
OAB/DF 13.134

André Santa Ritta
OAB/RJ 173.324

