

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Distribuição por prevenção ao Excelentíssimo Senhor Ministro **LUIZ FUX**, Relator das ADIs nº 7.721, 7.723 e 7.749, por coincidência parcial do objeto (RISTF, art. 77-B).

URGENTE – PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR.

Primeiro efeito irreversível em **5 de outubro de 2026** (art. 7º, *caput*, da Medida Provisória nº 1.394/2026).

ASSOCIAÇÃO NACIONAL PELA SEGURANÇA JURÍDICA DOS JOGOS E APOSTAS (ANSEJA), pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de âmbito nacional, inscrita no CNPJ sob o nº 62.993.545/0001-01, com sede na SAUS, Quadra 03, Bloco C, Lote 2, Sala 1109, Edifício Business Point, Asa Sul, Brasília/DF, CEP 70070-934, neste ato representada por seu Presidente, **ANDRÉ LUIZ MENEZES LINS**, na forma do art. 9º, I, de seu Estatuto Social (documentos de identificação), vem, por seus advogados infra-assinados (procuração), com fundamento nos arts. 102, I, “a” e “p”, e 103, IX, da Constituição da República, e na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, propor a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

com pedido de medida cautelar

em face da integralidade da **Medida Provisória nº 1.394, de 25 de setembro de 2026**, (Cópia dos atos normativos impugnados 1), editada pelo **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, que *“proíbe a exploração, a oferta, a intermediação e a publicidade de loterias de apostas de quota fixa no território nacional, institui o Comitê Interinstitucional de Fiscalização da Exploração e da Publicidade Ilegal de Apostas de Quota Fixa, e altera a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023”*, e dos dispositivos da **Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023** (Cópia dos atos normativos impugnados 2), que estabelecem o perdimento de valores em favor da União, sem processo judicial prévio, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I. SÍNTESE DA DEMANDA

1. Em 25 de setembro de 2026, sem a invocação de qualquer fato novo e enquanto pendia de julgamento, perante o Plenário desta Corte, o mérito das ações que discutem o marco regulatório das apostas de quota fixa (ADIs 7.721, 7.723 e 7.749, Rel. Min. Luiz Fux), o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 1.394/2026 (“MP” ou “MP nº 1.394/2026”).

2. Em trinta artigos, a MP (i) proíbe, em todo o território nacional, a exploração, a oferta, a intermediação e a publicidade de apostas de quota fixa; (ii) extingue, no prazo de trinta dias, todas as autorizações federais, outorgadas a título oneroso, mediante o pagamento de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) cada uma, pelo prazo de cinco anos, bem como as concessões, permissões e autorizações estaduais e distritais; (iii) declara que a extinção não confere direito à devolução da outorga nem a indenização; (iv) determina a imobilização, a segregação e a transferência compulsória de recursos financeiros a conta mantida na Caixa Econômica Federal, sob supervisão do Ministério da Fazenda;; (v) proíbe toda e qualquer comunicação relacionada à atividade, qualificando-a *ex lege* como publicidade abusiva, “sem prejuízo da responsabilidade civil e penal”; e (vi) revoga o Capítulo V da Lei nº 13.756/2018, a quase totalidade da Lei nº 14.790/2023 e o art. 68 da Lei nº 15.421/2026 – este último sancionado pelo próprio Presidente da República há menos de quatro meses, precisamente para ampliar o mercado regulado por ocasião da Copa do Mundo Feminina FIFA 2027.

3. A presente ação demonstrará que a referida MP padece de vícios formais que a contaminam integralmente por (a) ausência objetiva do pressuposto de urgência (CF, art. 62, *caput*); (b) veiculação de matérias cuja disciplina por medida provisória a Constituição proíbe expressamente, como a detenção e o sequestro de ativos financeiros (art. 62, § 1º, II) e o direito penal (art. 62, § 1º, I, “b”); e (c) ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro (ADCT, art. 113), em desprezo ao regime constitucional de responsabilidade fiscal (CF, arts. 163 e 164-A) concretizado pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

4. Demonstrará, ainda, que mesmo que se reconheça à União competência para suprimir a modalidade lotérica, questão que esta ação não precisa resolver, o modo escolhido para fazê-lo viola o ato jurídico perfeito, a proteção da confiança, a vedação à expropriação sem indenização, a responsabilidade objetiva do Estado, a livre iniciativa e a proporcionalidade, o pacto federativo, o devido processo legal, a liberdade de informação e a proteção de dados pessoais.

5. Ademais, as alterações promovidas na Lei nº 14.790/2023, que passa a tratar residualmente de penalidades e fiscalização das movimentações financeiras dos operadores irregulares, instituem o perdimento administrativo de valores, independentemente de processo judicial, em flagrante violação ao devido processo legal, ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, à igualdade e a proporcionalidade.

6. Excelência, para além da imensa quantidade de preceitos constitucionais violados, como será abordado individualmente, nos tópicos a seguir, **o pedido cautelar desta ADI é inadiável**. Isto porque o primeiro efeito irreversível da MP, qual seja, **o desligamento de todas as plataformas autorizadas e a anulação em massa das apostas em curso ocorrerá em 5 de outubro de 2026; a extinção das autorizações, em 25 de outubro de 2026**.

7. Assim, por força do art. 62, § 11, da Constituição, as relações jurídicas constituídas nesse intervalo tendem a permanecer regidas pela MP ainda que ela venha a ser rejeitada ou a perder eficácia. Somente a atuação imediata desta Corte pode preservar a utilidade da prestação jurisdicional.

II. DA LEGITIMIDADE ATIVA E DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA

II.1. A ANSEJA como entidade de classe de âmbito nacional

8. O art. 103, IX, da Constituição confere legitimidade para a ação direta às entidades de classe de âmbito nacional. A jurisprudência desta Corte sedimentou, para sua caracterização, três requisitos: (i) a homogeneidade da composição, isto é, a congregação de integrantes vinculados a uma mesma categoria econômica ou profissional; (ii) o caráter nacional, aferido a partir de uma mitigação do critério geográfico rígido, uma vez que, pelas características de mercado da categoria, a adoção de um critério rígido tornaria o critério para a sua representação inatingível; e (iii) a pertinência temática entre as finalidades institucionais da entidade e o objeto da impugnação. A ANSEJA satisfaz os três requisitos.

II.1.1. Homogeneidade da Representação da ANSEJA

9. A ANSEJA foi constituída em 13 de junho de 2025 com a finalidade de “promover a legalidade, a integridade e a previsibilidade no setor de jogos e apostas” (Estatuto, art. 2º), congregando os agentes econômicos cuja atuação se desenvolve nesse setor (Estatuto, art. 25). O elemento que unifica o quadro associativo é a atividade econômica exercida (a exploração de

loterias e, em particular, de apostas de quota fixa), categoria que a própria ordem jurídica delimita com precisão, uma vez que a Lei nº 14.790/2023 disciplinou o “agente operador de apostas”, e a MP ora impugnada o define em seu art. 3º, inciso V, como destinatário de todas as obrigações e restrições nela previstas.

10. Os associados da ANSEJA são pessoas jurídicas integrantes do setor de exploração de apostas de quota fixa. A diversidade dos títulos jurídicos que fundamentam suas atividades não afasta a identidade do segmento econômico representado nem a comunhão de interesses na defesa da segurança jurídica e da continuidade da exploração de apostas de quota fixa, constituindo o questionamento do ato impugnado objeto de interesse comum das associadas. Todos estão submetidos ao mesmo regime regulatório e são atingidos, de forma idêntica e simultânea, pelo ato impugnado.

11. A circunstância de o Estatuto admitir associados que atuem na cadeia de valor do setor não compromete a homogeneidade. O que a jurisprudência repele, frisa-se, é a entidade que reúna categorias distintas sem nexo econômico comum, de modo a transformar-se em representante genérica de interesses difusos. Não é o caso. A ANSEJA representa um único segmento da atividade econômica, cujo núcleo é precisamente a categoria dos agentes operadores de apostas.

II.1.2. Caráter nacional da Associação

12. A ANSEJA tem âmbito nacional por definição estatutária (art. 1º) e por composição efetiva. Suas associadas têm sede em pelo menos quatro unidades da Federação (São Paulo, Minas Gerais, Paraíba e Pernambuco). Mais relevante do que a localização das sedes, contudo, é o âmbito da atividade: são titulares de autorização federal, que as habilita a ofertar apostas a pessoas localizadas em qualquer ponto do território nacional. Ou seja, cada uma delas exerce a atividade econômica representada, simultaneamente, nas 27 unidades da Federação.

13. A requerente não desconhece que esta Corte, por aplicação analógica da legislação partidária, adota como indicativo do caráter nacional da entidade de classe a presença de associados em ao menos nove Estados (ADI 4.384-AgR, Rel. Min. Luiz Fux). Sustenta, porém, que esse parâmetro não pode ser aplicado à categoria dos operadores de apostas de quota fixa, por quatro razões.

(a) O parâmetro de nove Estados é instrumento de aferição, e não requisito constitucional autônomo

14. O art. 103, IX, da Constituição exige apenas que a entidade de classe seja “de âmbito nacional”. O número de nove Estados não está no texto constitucional: é construção jurisprudencial, obtida por analogia, destinada a aferir se a entidade representa efetivamente a categoria em escala nacional ou se é, na verdade, entidade regional que pretende acesso à jurisdição constitucional concentrada.

15. Portanto, estamos falando de uma presunção operacional, que será útil e adequada desde que a categoria objeto da referida mensuração esteja distribuída pelo território, ou seja, essa presunção, assim como todo critério instrumental, deve ceder quando, pela natureza da categoria, deixa de medir aquilo que se propõe a medir. É o que já admitiu esta Corte em casos anteriores. Vejamos.

16. Na ADI 2.866-MC (Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 25.9.2003), admitiu-se a legitimidade da Associação Brasileira dos Extratores e Refinadores de Sal (ABERSAL), afastando-se a aplicação do critério extraído da legislação partidária **em atenção à relevância nacional da atividade de seus associados, ainda que a produção de sal ocorra em poucas unidades da Federação.**

17. Isto é, devido às condições naturais do país, a extração de sal marinho concentra-se em pouquíssimas unidades federativas (notadamente no Rio Grande do Norte), o que levou esta Corte a mitigar a aplicação do critério geográfico rígido, uma vez que exigir a presença de associados em nove estados inviabilizaria a defesa judicial de uma atividade que possui inegável caráter e relevância econômica nacional

18. Excelência, a razão de decidir aplica-se integralmente ao caso: quando a própria atividade econômica se concentra territorialmente, dada a natureza desta atividade (digital), exigir presença em nove Estados equivale **a exigir o impossível.**

(b) Para esta categoria, o parâmetro é materialmente inatingível

19. Os dados oficiais da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF) demonstram que a hipótese é ainda mais nítida do que a da ABERSAL. De acordo com o levantamento territorial dos 82 CNPJs distintos constantes da lista oficial de operadores autorizados, atualizada em 24 de setembro de 2026 (véspera da edição da MP), as matrizes dos

operadores hoje autorizados no país concentram-se em apenas oito das 27 unidades da Federação (Documentos comprobatórios – Doc. 4, item 2):

Unidade da Federação	Operadores autorizados	% do total
São Paulo	59	72,0%
Pernambuco	8	9,8%
Minas Gerais	5	6,1%
Paraná	4	4,9%
Piauí	2	2,4%
Rio Grande do Sul	2	2,4%
Distrito Federal (Caixa Loterias)	1	1,2%
Santa Catarina	1	1,2%
TOTAL: 8 unidades da Federação	82	100,0%

20. Ao menos três conclusões decorrem desses dados. Primeira: dezenove das 27 unidades da Federação não abrigam nenhum operador autorizado. Segunda: excluída a Caixa Loterias (empresa pública federal sediada no Distrito Federal, que não integraria associação privada de operadores), os operadores privados estão sediados em apenas sete Estados. Terceira: ainda que uma única entidade congregasse a totalidade dos operadores autorizados do País, não alcançaria nove Estados. **Ou seja, o parâmetro, se aplicado, não seria apenas difícil de atender: seria impossível, para a ANSEJA e para qualquer outra entidade que pretendesse representar a categoria.**

21. Acontece que a consequência dessa impossibilidade não é trivial. Se aplicado de forma rígida, o critério tornaria toda a categoria econômica insuscetível de representação por entidade de classe no controle abstrato, precisamente quando um ato normativo suprime integralmente a sua atividade. Criar-se-ia, por via interpretativa, uma zona de imunidade ao controle concentrado provocado pela sociedade civil, em contradição com a finalidade do art. 103, IX, que é a de pluralizar o acesso à jurisdição constitucional e abrir a interpretação da Constituição aos grupos diretamente afetados. Um critério concebido para ordenar o acesso à jurisdição constitucional não pode ser convertido em instrumento para suprimi-lo.

(c) A concentração das sedes é contingente; o âmbito da atividade é nacional

22. A concentração territorial das matrizes não decorre de vocação regional dos operadores, mas da própria natureza da atividade. As apostas de quota fixa em meio virtual são ofertadas por plataformas acessíveis de qualquer ponto do território; a autorização é federal e única para todo o País; o domínio “.bet.br”, o Sistema de Gestão de Apostas (Sigap) e a supervisão da SPA/MF são nacionais. A escolha do local da sede responde a fatores logísticos e societários, como a disponibilidade de serviços especializados, de meios de pagamento e de mão de obra técnica, e, portanto, não delimita o mercado atendido.

23. Os 43,8 milhões de apostadores cadastrados (Documentos comprobatórios – Doc. 8) estão distribuídos por todas as unidades da Federação, e a MP impugnada, de âmbito nacional, alcança operadores, apostadores e entes federados em todo o território, inclusive as outorgas estaduais e distritais (art. 2º, § 1º).

24. Em síntese, o parâmetro de nove Estados é critério instrumental; sua aplicação a esta categoria é materialmente impossível; esta Corte já o mitigou em hipótese análoga de concentração territorial da atividade econômica (ADI 2.866-MC); e, aferida pelo universo real da categoria e pelo âmbito nacional da atividade, a representatividade da ANSEJA é inequívoca. Está atendido, portanto, o requisito do caráter nacional.

II.2. Pertinência temática

25. A relação entre as finalidades estatutárias e o objeto desta ação é a mais intensa possível, uma vez que a MP ora impugnada não restringe, mas SUPRIME a possibilidade de seus associados seguirem em atividade. Constituem objetivos da ANSEJA, entre outros, representar e defender os interesses de seus associados perante os Poderes da República (art. 3º, I e XIV), promover a regulamentação e o funcionamento adequado do setor, “garantindo a proteção dos apostadores e das operadoras” (art. 3º, XI), estimular o melhor desenho institucional para a exploração do setor “envolvendo todos os entes federativos” (art. 3º, XVIII), combater o mercado ilegal de apostas (art. 3º, XIII) e “ingressar em juízo em defesa dos direitos e interesses de seus associados” (art. 3º, XVII).

II.3. Regularidade da representação

26. A ANSEJA é representada judicialmente por seu Presidente (Estatuto, art. 9º, I), que outorgou aos subscritores procuração com poderes específicos para impugnar a Medida Provisória nº 1.394/2026, com indicação expressa do ato normativo e dos dispositivos questionados (Procuração), em atenção à orientação firmada por esta Corte (ADI 2.187-QO, Rel. Min. Octavio Gallotti). Ademais, acompanham esta inicial o Estatuto Social registrado e a relação de associados por unidade da Federação (Docs. 1 e 5).

III. DO CABIMENTO

27. A medida provisória é ato normativo primário, dotado de força de lei desde a publicação (CF, art. 62, *caput*), e, como tal, sujeita-se ao controle concentrado de constitucionalidade (CF, art. 102, I, “a”). Na hipótese de conversão em lei no curso desta ação, a requerente procederá ao aditamento da inicial, na linha da orientação desta Corte segundo a qual a conversão não prejudica a ação direta quando preservado, em substância, o conteúdo impugnado.

28. A Lei nº 14.790/2023, por sua vez, é lei federal promulgada após o advento da Constituição de 1988 e, como tal, sujeita-se plenamente ao controle concentrado de constitucionalidade.

29. Subsidiariamente, caso se entenda que algum dos dispositivos impugnados, notadamente os que extinguem diretamente autorizações individualizadas (arts. 2º, § 1º, e 4º), possui natureza de ato de efeitos concretos insuscetível de controle pela via da ação direta, requer-se o conhecimento da ação, nessa parte, como arguição de descumprimento de preceito fundamental, em aplicação do princípio da fungibilidade (ADPF 72-QO, Rel. Min. Ellen Gracie), à vista da inexistência de outro meio eficaz para sanar a lesividade com a amplitude e a celeridade exigidas (Lei nº 9.882/1999, art. 4º, § 1º).

IV. O CONTEXTO NORMATIVO E FÁTICO

IV.1. O mercado regulado de apostas de quota fixa

30. A aposta de quota fixa foi instituída pelo art. 29 da Lei nº 13.756/2018 como modalidade lotérica e serviço público exclusivo da União, a ser explorado em ambiente concorrencial. Após cinco anos sem regulamentação, a Lei nº 14.790/2023 disciplinou a exploração da modalidade em meio físico e virtual, abrangendo as apostas sobre eventos reais de temática esportiva e sobre eventos virtuais de jogos *on-line*.

31. O modelo adotado foi o da autorização onerosa e a prazo certo. A exploração ficou condicionada, entre outros requisitos, (i) ao recolhimento de contraprestação de outorga de R\$ 30.000.000,00 (art. 12 da Lei nº 14.790/2023, expressamente referido pelo art. 4º, parágrafo único, da MP), **com vigência de cinco anos**; (ii) à constituição de pessoa jurídica sob as leis brasileiras, com sócio brasileiro titular de ao menos vinte por cento do capital; (iii) à comprovação de capital mínimo integralizado, de reserva financeira, de idoneidade e de capacidade técnica; e (iv) à certificação dos sistemas de apostas por entidades credenciadas.

32. Em contrapartida, a lei impôs às operadoras a destinação legal de parcela do produto da arrecadação a finalidades públicas (esporte, turismo, segurança pública, educação, saúde e seguridade social), a taxa de fiscalização, o regime de prevenção à lavagem de dinheiro, as regras de jogo responsável e um regime sancionador próprio.

33. A regulamentação foi editada pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (“SPA/MF”) ao longo de 2024, por meio de sucessivas portarias precedidas de consulta pública (entre outras, as Portarias SPA/MF nº 615, 722, 827, 1.143, 1.207, 1.231 e 1.475, todas de 2024).

34. Com isso, o mercado regulado teve início em 1º de janeiro de 2025, com a publicação das primeiras autorizações, a migração obrigatória para o domínio “.bet.br”, a integração ao Sistema de Gestão de Apostas (Sigap) e o bloqueio sistemático dos sítios não autorizados. De acordo com dados da Secretaria, encontram-se hoje autorizadas **82** pessoas jurídicas, que recolheram à União, a título de outorga, aproximadamente R\$ 2,55 bilhões (Docs. 5).

IV.2. A reiterada confirmação estatal do modelo regulado

35. O modelo regulado não foi apenas instituído, ele foi reiteradamente confirmado pelos três Poderes da República, até as semanas que antecederam a edição da MP. Vejamos.

36. **No Supremo Tribunal Federal:** A constitucionalidade do marco legal é objeto das ADIs 7.721 (CNC), 7.723 (Solidariedade) e 7.749 (Procuradoria-Geral da República), **todas sob a relatoria do Ministro Luiz Fux**. Após **Audiência Pública**, realizada em novembro de 2024, o Relator deferiu medida cautelar, inclusive **referendada pelo Plenário** em sessão virtual extraordinária, que, por sua vez, determinou a aplicação imediata de medidas regulatórias de proteção de crianças e adolescentes contra a publicidade de apostas e de vedação ao uso de recursos de programas sociais.

37. **A via eleita pelo Tribunal foi, portanto, o aperfeiçoamento da regulação, e não a supressão da atividade.** Em 19 de dezembro de 2025, nos autos da ADI 7.721, o Relator voltou a calibrar a execução dessas medidas e antecipou a audiência de conciliação para fevereiro de 2026, e o julgamento de mérito foi publicamente anunciado para o segundo semestre de 2026 (Documentos comprobatórios – Doc. 5).

38. **No Poder Executivo:** Até a véspera da edição da MP, o Ministério da Fazenda continuou a expedir autorizações, a cobrar contraprestações de outorga e taxas de fiscalização, a liberar acessos ao Sigap e a instaurar processos administrativos sancionadores sob o regime das operadoras autorizadas (Documentos comprobatórios – Doc. 6). **O Poder Executivo defendeu o modelo perante esta Corte e perante o Congresso Nacional**, inclusive ao propor, pela Medida Provisória nº 1.303/2025, a elevação da carga tributária incidente sobre a atividade, providência que pressupõe, logicamente, a sua continuidade.

39. **No Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República:** Em 1º de junho de 2026, isto é, aproximadamente cento e dezesseis dias antes da publicação desta MP, foi sancionada a Lei nº 15.421/2026, que dispõe sobre as medidas relativas à realização da Copa do Mundo Feminina FIFA 2027 no Brasil.

40. Seu art. 68 determinou que a exploração de apostas de quota fixa relacionadas aos eventos oficiais do torneio, realizada pela FIFA, por seus parceiros comerciais ou contratadas, seria autorizada pelo Ministério da Fazenda, observados os requisitos da Lei nº 14.790/2023, e impôs ao Ministério da Fazenda o dever de editar, em até noventa dias, norma de procedimento célere e

de exame prioritário para esses pedidos. O Congresso Nacional e o Presidente da República, portanto, não apenas mantiveram o mercado regulado, mas o ampliaram, no mesmo ano, com prazo e procedimento privilegiados. É esse dispositivo que a MP agora revoga (art. 29, III).

IV.3. O conteúdo da MP e o cronograma de seus efeitos

41. A MP organiza-se em cinco capítulos. O Capítulo I (arts. 1º a 3º) veicula a proibição geral, estende-a aos Estados e ao Distrito Federal e determina a extinção das outorgas estaduais e distritais. O Capítulo II (arts. 4º a 6º) extingue as autorizações federais em trinta dias, declara 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 [...] nem à indenização pelo Poder Público”, e declara prejudicados os pedidos pendentes.

42. O Capítulo III (arts. 7º a 13) disciplina a transição, com prazos de dez, dois e sete dias, multa diária de R\$ 200.000,00 e transferência dos recursos não restituídos à Caixa Econômica Federal. O Capítulo IV (arts. 14 a 23) institui vedações às instituições financeiras e de pagamento, a proibição integral de publicidade, deveres e sanções para provedores de aplicações, lojas de aplicativos e sistemas operacionais e o bloqueio administrativo de sítios. O Capítulo V (arts. 24 a 30) cria comitê interinstitucional a ser regulamentado, altera o art. 21-A da Lei nº 14.790/2023 para instituir o perdimento administrativo de valores e promove as revogações. Portanto, contados em dias corridos a partir de 25 de setembro de 2026, os efeitos da MP se desdobram no seguinte cronograma:

Data	Efeito	Dispositivo
25/09/2026	Vedação ao ingresso de recursos nas contas transacionais; vedação de publicidade; prejudicialidade dos pedidos de autorização pendentes	arts. 6º, 7º, § 1º, e 16
05/10/2026	Indisponibilização de sítios e aplicativos; anulação das apostas não liquidadas; retirada de publicidade e de sinais de patrocínio	arts. 7º, <i>caput</i> e § 2º, e 16, § 2º
07/10/2026	Comprovação de liquidez e envio das relações nominais de apostadores (CPF, valores, contas), sob multa diária de R\$ 200.000,00	art. 8º
14/10/2026	Prazo final das restituições pelas instituições financeiras; saldos remanescentes transferidos à Caixa Econômica Federal	art. 9º
25/10/2026	Extinção de todas as autorizações federais, estaduais e distritais, sem devolução da outorga e sem indenização	arts. 2º, § 1º, e 4º

Data	Efeito	Dispositivo
24/11/2026	Término do prazo inicial de vigência, prorrogável por sessenta dias	CF, art. 62, §§ 3º e 7º

V. DOS VÍCIOS FORMAIS DA MP

V.1. Ausência objetiva do pressuposto de urgência (CF, art. 62, *caput*)

43. O art. 62 da Constituição condiciona a edição de medida provisória à presença cumulativa de relevância e urgência. Embora reconheça ao Presidente da República e ao Congresso Nacional margem de apreciação política desses pressupostos, esta Corte admite o controle jurisdicional quando a ausência de urgência se evidencia de modo objetivo, como abuso do poder de legislar (ADI 2.213-MC, Rel. Min. Nunes Marques; ADI 4.029, Rel. Min. Luiz Fux), e já suspendeu medidas provisórias editadas sem esse requisito (ADI 1.910-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence).

Na ADI 4.029, por exemplo, se reconheceu que não havia urgência para a edição da Medida Provisória nº 366 de 2007, que criou autarquia (o Instituto Chico Mendes) responsável por funções exercidas por entidade federal preexistente (o IBAMA), utilizando, ademais, recursos materiais disponibilizados por ela e afastou-se, ademais, a alegação de que a urgência, na hipótese, decorreu da necessidade de reestruturar a organização administrativa de defesa do meio ambiente, considerando que os danos ambientais, na maior parte dos casos, são irreversíveis. Na oportunidade, aduziu o Relator, Ministro Luiz Fux, que:

A atuação do Judiciário no controle da existência dos requisitos constitucionais de edição de Medidas Provisórias, ao contrário de denotar ingerência contramajoritária nos mecanismos políticos de diálogo dos outros Poderes, serve à manutenção da Democracia e do equilíbrio entre os três baluartes da República. John Hart Ely explicita de forma precisa o papel do Judiciário no jogo democrático: “Courts thus should ensure not only that administrators follow those legislative policy directions that do exist (...) but also that such directions are given” (em tradução livre: “As Cortes, então, deveriam assegurar não somente que os administradores sigam essas orientações políticas dadas pelo Legislativo já existentes, mas também que tais orientações sejam dadas”. *Democracy and Distrust – A Theory of Judicial Review*. Cambridge: Harvard University Press, 2002. p. 133). O Supremo Tribunal Federal, nesta esteira, deve assegurar que o Legislativo não se torne um simples anexo do Executivo, subserviente e pouco ativo, que se limite a apreciar, na maior parte do tempo, as medidas materialmente legislativas adotadas pelo Chefe da Administração. A má utilização dos

provimentos de urgência pelo Executivo pode gerar efeitos indesejados, não somente para a ordem social, mas igualmente para a dinâmica decisória das Casas parlamentares, com constantes trancamentos de pauta e apressando a deliberação sobre temas que demandariam maior reflexão.

44. No caso, a ausência de urgência não depende de juízo político, mas decorre do comportamento do próprio Estado e do texto da MP.

45. *Primeiro*, o fenômeno que a MP pretende combater não é novo nem imprevisto. O debate público sobre os efeitos sociais das apostas remonta, no mínimo, a 2024, quando foi objeto de audiência pública nesta Corte. Desde então, o Estado optou reiteradamente pela regulação: expediu autorizações de cinco anos, cobrou outorgas e taxas, instaurou processos sancionadores e, em junho de 2026, ampliou o mercado por lei (item IV.2). Um Estado que concede autorizações de cinco anos e legisla para criar procedimento célere de novas autorizações não pode, sem contradição, afirmar que a extinção dessas mesmas autorizações em trinta dias é urgente. A MP não indica (nem poderia indicar) fato superveniente que tenha alterado o quadro entre junho e setembro de 2026.

46. *Segundo*, a matéria encontrava-se sob a jurisdição desta Corte, em ações de relatoria do Ministro Luiz Fux, com julgamento de mérito anunciado para o segundo semestre de 2026. Havia, portanto, uma instância institucional em pleno funcionamento para a definição dos limites constitucionais da atividade, o que afasta a premissa de que somente a atuação legislativa imediata do Executivo poderia evitar dano grave.

47. *Terceiro*, o próprio texto da MP desmente a urgência. O comitê interinstitucional encarregado da repressão (art. 24) depende de regulamento; a vedação às instituições financeiras e de pagamento (art. 14) depende de regulamento do Banco Central do Brasil; a sistemática de rejeição de transações (art. 15) depende de implementação técnica futura; o perdimento administrativo (art. 28) depende de regulamento. Providências que dependem de

regulamentação posterior não são urgentes no sentido constitucional: a MP confessa que o aparato que lhe daria efetividade ainda não existe.

48. *Quarto*, o ordenamento oferecia instrumentos ordinários e proporcionais para qualquer necessidade concreta: a regulamentação infralegal, o exercício do poder sancionador, o bloqueio de sítios irregulares e, sobretudo, o projeto de lei com urgência constitucional (CF, art. 64, §§ 1º e 2º), que assegura a deliberação parlamentar em prazo exíguo. A escolha da medida provisória para suprimir integralmente uma atividade econômica lícita, licenciada e confirmada por lei recentíssima inverte a lógica constitucional: impõe a vigência antes do debate parlamentar precisamente na hipótese em que esse debate é mais necessário, e o faz de modo a produzir, antes de qualquer deliberação do Congresso Nacional, efeitos que o art. 62, § 11, tende a tornar definitivos.

V.2. Detenção e sequestro de ativos financeiros por medida provisória (CF, art. 62, § 1º, II)

49. O art. 62, § 1º, II, da Constituição, introduzido pela Emenda Constitucional nº 32/2001, veda a edição de medidas provisórias sobre matéria

que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro.

50. A vedação tem origem histórica conhecida, isto é, a retenção de ativos financeiros por medida provisória no início da década de 1990, e expressa escolha inequívoca do constituinte derivado: a imobilização estatal de recursos financeiros de particulares não pode ser determinada por ato unipessoal do Presidente da República com eficácia imediata. Ou seja, trata-se de limite material expresso, e não de juízo de conveniência.

51. A MP nº 1.394/2026 incide frontalmente na vedação, e o faz em pelo menos cinco dispositivos:

(a) o art. 7º, § 1º, veda, a partir da publicação, o ingresso de novos recursos nas contas transacionais, imobilizando a movimentação dos recursos ali mantidos;

(b) o art. 8º, § 1º, determina que os recursos destinados à restituição “permanecerão segregados do patrimônio dos agentes operadores de apostas [...], vedada a sua

movimentação para finalidade diversa”, isto é, impõe a indisponibilidade de ativos financeiros;

(c) o art. 9º, § 3º, determina a transferência compulsória dos recursos dos apostadores cuja restituição não tenha sido possível para “conta específica na Caixa Econômica Federal [...], sob supervisão do Ministério da Fazenda”, sem prazo para a devolução – hipótese típica de detenção, pelo Estado, de poupança popular;

(d) os arts. 14 e 15 impõem às instituições financeiras e de pagamento a rejeição e a devolução de transações, conforme regulamento a ser editado pelo Banco Central do Brasil; e

(e) o art. 28, ao alterar o art. 21-A da Lei nº 14.790/2023, institui o perdimento, em favor da União, dos valores mantidos em contas bloqueadas, declarado em processo administrativo e independentemente de processo judicial prévio, com destinação ao Fundo Nacional de Segurança Pública.

52. Acontece que o que a Constituição proíbe não é apenas o confisco definitivo, mas a detenção, ou seja, a imobilização de ativos financeiros por ato estatal. Ora, a MP faz exatamente isso, com a agravante de alcançar recursos de milhões de apostadores, pessoas físicas estranhas à relação regulatória, e de encaminhar parte desses recursos à guarda da própria União. Se a vedação do art. 62, § 1º, II, tem algum conteúdo, ele se aplica aqui. E, porque esses dispositivos constituem o núcleo operacional da transição e do aparato de efetividade da proibição, o vício contamina a MP em sua integralidade.

V.3. Veiculação de matéria penal (CF, art. 62, § 1º, I, “b”)

53. O art. 62, § 1º, I, “b”, da Constituição veda a edição de medida provisória sobre direito penal e processual penal. A vedação alcança não apenas a criação de tipos penais, mas toda disposição que amplie o âmbito de incidência de normas penais ou institua sanções de natureza penal, pois em qualquer desses casos a liberdade individual passaria a depender de ato normativo unipessoal.

54. Três dispositivos da MP incidem na vedação:

55. *O art. 18*, combinado com o art. 16, qualifica como publicidade abusiva, nos termos do art. 37, § 2º, do Código de Defesa do Consumidor, toda ação de comunicação relativa a apostas de quota fixa, independentemente de seu conteúdo, e o faz expressamente “sem prejuízo da responsabilidade civil e penal”.

56. Como o art. 67 do mesmo Código tipifica como crime “fazer ou promover publicidade que sabe ou deveria saber ser enganosa ou abusiva”, a MP, por remissão, amplia a esfera de incidência de tipo penal preexistente, convertendo em conduta típica toda comunicação sobre a atividade – inclusive aquela que, pelo conceito legal do art. 37, § 2º, jamais seria abusiva.

57. *O art. 29*, ao revogar o Capítulo V da Lei nº 13.756/2018 e a Lei nº 14.790/2023, faz retornar a exploração da atividade ao âmbito da contravenção penal do art. 50 do Decreto-Lei nº 3.688/1941, cujo § 3º, “c”, considera jogo de azar “as apostas sobre qualquer outra competição esportiva”. A licitude da atividade decorria justamente das leis revogadas; sua revogação por medida provisória produz, por via reflexa, a criminalização de condutas até então lícitas. Que esse efeito é pretendido, e não acidental, demonstram os arts. 24 e 25 da MP, que instituem comitê destinado à “repressão” e determinam o compartilhamento de informações com a Polícia Federal para o seu cumprimento.

58. *O art. 28* institui o perdimento de valores em favor da União. A perda de bens é pena expressamente prevista no art. 5º, XLVI, “b”, da Constituição e, no ordenamento, constitui efeito da condenação criminal (Código Penal, art. 91, II) ou sanção submetida a lei formal e a controle jurisdicional. Sua instituição por medida provisória, com aplicação em processo administrativo e sem processo judicial prévio, reveste-se de natureza materialmente penal e confiscatória.

59. Esses dispositivos integram o núcleo do aparato de efetividade da proibição, o que conduz à contaminação da MP em sua integralidade. Subsidiariamente, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 18 e 28 e a interpretação conforme do art. 29, para afastar qualquer efeito penal decorrente da revogação durante a vigência da MP.

V.4. Ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro e afronta ao regime constitucional de responsabilidade fiscal (ADCT, art. 113; CF, arts. 163 e 164-A; LC nº 101/2000)

V.4.1. O parâmetro constitucional

60. O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, estabelece:

A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

61. Esta Corte assentou que a exigência tem natureza de norma constitucional de processo legislativo, e aplica-se a todos os entes federativos e que sua inobservância configura vício formal de inconstitucionalidade (ADI 5.816, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 6.303, Rel. Min. Roberto Barroso).

62. No caso da ADI 5816, proposta em face de lei estadual que estabelecia a vedação de incidência do ICMS sobre contas de despesas de serviços públicos estaduais próprios, delegados, terceirizados ou privatizados de água, luz, telefone e gás titularizadas por Igrejas e Templos religiosos de qualquer culto, sustentava-se violação ao artigo 113 do ADCT. Por ocasião da concessão da medida cautelar, o Relator, Ministro Alexandre de Moraes, afirmou que “*o fundamento constitucional é claro, devendo ser prestigiado com máxima força. Isso porque a ideia de responsabilidade fiscal ocupa patamar de especial posição no quadro dos valores constitucionais*”.

63. Confirmada a cautelar no mérito, para declarar a inconstitucionalidade da lei, o Tribunal afirmou, ademais, que “*É incontestado, portanto, que a Constituição Federal exige que as renúncias de receita sejam seriamente analisadas pelas instituições brasileiras, acolhendo recomendações internacionais que exortam a criação de instrumentos de conexão dos gastos tributários com a realidade orçamentária dos governos*”.

64. No caso da ADI 6303, proposta contra lei estadual que versava sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas, reconheceu-se que a lei incorreu em inconstitucionalidade formal, por violação ao disposto no art. 113 do ADCT. Na oportunidade, pontuou o relator, Ministro Luís Roberto Barroso, que:

Interpretando o art. 113 do ADCT, este Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que o referido dispositivo é aplicável a todos os entes da Federação, pelo que eventual proposição legislativa federal, estadual, distrital ou municipal que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade formal. Nesse sentido, faço referência à ADI 6.074, da relatoria da Min. Rosa Weber (j. em 21.12.2020), em que se examinou hipótese análoga à presente envolvendo benefício fiscal de IPVA também conferido pelo Estado de Roraima, cujo processo de criação foi despido de análise do impacto orçamentário e financeiro.

65. A medida provisória é proposição legislativa submetida à deliberação do Congresso Nacional, e o próprio rito de sua apreciação exige o exame de sua adequação financeira e orçamentária, que abrange a repercussão sobre a receita e a despesa públicas e a conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual (Resolução nº 1/2002-CN, art. 5º, § 1º).

66. A exigência do art. 113 do ADCT não é isolada. Integra o regime constitucional de responsabilidade fiscal, que tem assento nos arts. 163 e 165 da Constituição e foi reforçado pela Emenda Constitucional nº 109/2021, cujo art. 164-A impõe a todos os entes a condução de suas políticas fiscais de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis.

67. A Lei Complementar nº 101/2000 concretiza esse regime ao definir a responsabilidade na gestão fiscal como “a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas” (art. 1º, § 1º) e ao exigir estimativa de impacto e medidas de compensação para a renúncia de receita (art. 14) e para a criação de despesa obrigatória de caráter continuado (arts. 16 e 17).

68. A requerente tem presente que a ação direta não se presta ao controle de legalidade, de modo que a mera contrariedade entre a MP e a Lei Complementar nº 101/2000 não constituiria, por si, fundamento autônomo de inconstitucionalidade. O parâmetro de controle aqui invocado é constitucional (o art. 113 do ADCT e os arts. 163 e 164-A da Constituição), e a Lei de Responsabilidade Fiscal é trazida como densificação legislativa desse parâmetro, na linha adotada por esta Corte na ADI 6.357 (Rel. Min. Alexandre de Moraes).

69. Naquele caso, o Tribunal reconheceu que as exigências dos arts. 14, 16 e 17 da LRF e da LDO incidem sobre os atos normativos federais, inclusive medidas provisórias, e somente as

afastou, por interpretação conforme, em razão da excepcionalidade da calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19. Fora de estado de calamidade formalmente reconhecido, o que não existe *in casu*, as exigências permanecem plenamente vinculantes. Na oportunidade, destacou o Relator, Ministro Alexandre de Moraes, que:

O reconhecimento da constitucionalidade dos artigos 14, 17 e 24 da LRF – e essa conclusão é inteiramente aplicável aos artigos 16 da LRF e 114, caput, in fine e §14 da LDO/2020 – significa que a responsabilidade fiscal é um conceito indispensável não apenas para legitimar a expansão de despesas rígidas e prolongadas sob um processo deliberativo mais transparente, probo e rigoroso, mas, principalmente, para garantir que os direitos assim constituídos venham a ser respeitados sem solução de continuidade, de forma a atender às justas expectativas de segurança jurídica dos seus destinatários e evitar a nefasta corrosão da confiabilidade conferida as gestores públicos.

V.4.2. A MP altera receitas e cria despesas e passivos sem qualquer estimativa

70. In casu, a MP nº 1.394/2026 produz impacto orçamentário e financeiro de grande magnitude, em ao menos quatro dimensões. Nenhuma delas veio acompanhada da estimativa exigida pelo art. 113 do ADCT, como se discutirá a seguir. Estas dimensões são:

(a) Supressão de receitas previstas e vinculadas

71. A MP elimina, de uma só vez e para o futuro: (i) a parcela da receita bruta de jogo destinada por lei a finalidades públicas (seguridade social, educação, esporte, saúde, turismo e segurança pública), cujo percentual a Lei Complementar nº 224/2025 elevou de 12% para 13% em 2026, 14% em 2027 e 15% em 2028, destinando o acréscimo à seguridade social e à saúde; (ii) a parcela vinculada ao Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal (Funapol) pela Lei nº 15.480, de 30 de julho de 2026; (iii) a taxa de fiscalização devida pelas operadoras; (iv) o imposto de renda incidente sobre os prêmios; (v) os tributos incidentes sobre a receita e o lucro das operadoras; (vi) as contraprestações de outorga dos pedidos pendentes, que a MP declara prejudicados (art. 6º, parágrafo único); e (vii) as receitas decorrentes do regime instituído pelo art. 68 da Lei nº 15.421/2026, que a MP revoga (art. 29, III).

72. Essas receitas estão incorporadas à Lei Orçamentária Anual de 2026 e ao Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2027, encaminhado ao Congresso Nacional em agosto de 2026. Apenas

as rubricas específicas das apostas de quota fixa somam R\$ 7,21 bilhões na LOA 2026 e R\$ 6,69 bilhões no PLOA 2027 (Documentos comprobatórios – Doc. 7, item 1):

Rubrica orçamentária	LOA 2026	PLOA 2027
Participação da União em receita de loteria de apostas de quota fixa	R\$ 3,72 bilhões	R\$ 5,75 bilhões
Contribuição sobre loteria de apostas de quota fixa	R\$ 3,44 bilhões	R\$ 765,6 milhões
Taxa de fiscalização	R\$ 42,7 milhões	R\$ 95,5 milhões
TOTAL	R\$ 7,21 bilhões	R\$ 6,69 bilhões

73. O próprio Poder Executivo reconheceu a dimensão da perda. Logo após a edição da MP, o Ministro do Planejamento e Orçamento estimou a perda de receita em cerca de R\$ 1,5 bilhão no restante de 2026 e em R\$ 5,3 bilhões em 2027, ou seja, estamos falando de, aproximadamente, R\$ 6,8 bilhões no biênio, ou cerca de R\$ 800 milhões por mês (Documentos comprobatórios – Doc. 7, item 3):

Período	Perda estimada pelo Governo
Restante de 2026	≈ R\$ 1,5 bilhão
2027 (PLOA)	≈ R\$ 5,3 bilhões
TOTAL 2026–2027	≈ R\$ 6,8 bilhões
Média mensal	≈ R\$ 800 milhões

74. Enquanto as providências anunciadas para enfrentar essa perda (mensagem modificativa ao PLOA 2027, busca de “outras fontes de receita” ainda não identificadas e, se necessário, ampliação do contingenciamento de despesas) vieram a público depois da edição da MP, a estimativa de impacto que o art. 113 do ADCT exige como condição da proposição legislativa.

75. No caso concreto, contudo, tal estimativa veio como reação a ela, e não como seu pressuposto. Tal supressão, por sua vez, torna-se ainda mais grave por atingir diretamente os programas de seguridade social, saúde, educação, esporte, turismo e segurança pública custeados por essas vinculações.

76. Ora, a objeção de que a supressão de uma base de arrecadação não se confunde com “renúncia de receita”, em sentido técnico, não procede. O art. 113 do ADCT e o art. 14 da LRF têm por finalidade assegurar que as escolhas legislativas com repercussão fiscal sejam tomadas com conhecimento de suas consequências e com a indicação de como serão compensadas.

77. Se a concessão de uma isenção pontual exige estimativa de impacto e medida compensatória, com maior razão a exige a eliminação integral de uma fonte de receitas vinculadas. Tampouco pode ser qualificada como medida de compensação a expectativa, manifestada publicamente pelo Governo, de que o consumo hoje destinado às apostas migre para outros setores da economia: o art. 14, II, da LRF exige que a compensação decorra de aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação da base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição.

78. De todo modo, a controvérsia sobre o alcance da expressão “renúncia de receita” é secundária para o deslinde da causa: como se demonstra no item (b), a MP cria despesas obrigatórias, hipótese textualmente abrangida pelo art. 113 do ADCT.

79. Ademais, é importante frisar que a MP contém hipótese de renúncia em sentido estrito. O art. 13 suspende os processos administrativos sancionadores não julgados definitivamente e determina o seu arquivamento definitivo caso os operadores cumpram as obrigações do período de transição (parágrafo único).

80. A extinção, sob condição, das penalidades pecuniárias apuráveis nesses processos (multas que a Lei nº 14.790/2023 admite até o limite de R\$ 2 bilhões por infração, conforme o seu art. 41), corresponde à anistia a que se refere o art. 14, § 1º, da LRF. Até o início de setembro de 2026, a SPA/MF havia instaurado 103 processos sancionadores, dos quais apenas 68 haviam sido julgados (Documentos comprobatórios – Doc. 6).

(b) Criação de despesas obrigatórias de caráter continuado

81. Para além dos pontos já tratados, a MP atribui à União deveres permanentes de execução, sem termo final: (i) a instituição e o funcionamento do Comitê Interinstitucional de Fiscalização da Exploração e da Publicidade Ilegal de Apostas de Quota Fixa, coordenado pela Casa Civil (art. 24); (ii) a manutenção e a supervisão, pelo Ministério da Fazenda, da conta específica na Caixa Econômica Federal destinada à guarda e à restituição dos recursos dos apostadores (art. 9º, § 3º); (iii) a implantação, pelo Banco Central do Brasil, de sistemática de comunicação eletrônica para a rejeição de transações e a devolução interbancária de recursos (art. 15); (iv) a fiscalização e a aplicação de sanções pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública a provedores de aplicações, lojas de aplicativos e sistemas operacionais (arts. 19 a 22); (v) a apuração de infrações pelos órgãos

do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (art. 18, § 1º); (vi) o processamento de ordens administrativas de bloqueio pela Anatel (art. 23, § 1º, I); (vii) o compartilhamento de informações pela Polícia Federal, pela Receita Federal e pelo Conselho de Controle de Atividades Financeiras (art. 25); e (viii) a manutenção das competências de supervisão, fiscalização e sanção da SPA/MF sobre fatos pretéritos (arts. 5º e 29, parágrafo único) — agora sem a taxa de fiscalização que as custeava.

82. Ou seja, estamos tratando de despesas correntes derivadas de ato com força de lei que fixam para a União obrigação de execução por prazo indeterminado (portanto, superior a dois exercícios), nos exatos termos do art. 17 da LRF, que exige estimativa do impacto no exercício de início da vigência e nos dois subsequentes e demonstração da origem dos recursos para seu custeio (art. 17, § 1º). **A instituição do Comitê, por sua vez, constitui criação de ação governamental sujeita às exigências do art. 16 da LRF. A MP não atende a nenhuma delas.**

(c) Geração de passivo contingente de grande vulto

83. Ora, a extinção antecipada de autorizações onerosas, a retenção integral das outorgas e a ruptura de contratos de terceiros geram pretensões restitutórias e indenizatórias contra a União de grande vulto. Somente as contraprestações de outorga recolhidas somam R\$ 2,55 bilhões (Documentos comprobatórios – Doc. 4, item 1).

84. A parcela correspondente ao prazo suprimido pela MP, calculada para as associadas autorizadas da requerente, alcança R\$ 159,3 milhões (em média, dois terços do valor pago), proporção que, projetada sobre o conjunto das outorgas, indica passivo superior a R\$ 1,6 bilhão apenas a esse título. A ele se somam os investimentos não amortizados, os lucros cessantes e as pretensões de terceiros atingidos pela ruptura de contratos plurianuais, como os de patrocínio esportivo, que apenas na Série A do Campeonato Brasileiro superam aproximadamente R\$ 1 bilhão por ano.

85. O parágrafo único do art. 4º não elimina esse passivo – que decorre diretamente da Constituição (item VI.2), mas apenas o transfere para o contencioso judicial. A LRF exige que os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas sejam avaliados no Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias (art. 4º, § 3º), o que pressupõe que o ato normativo que os gera os identifique e os dimensione. A MP os ignora integralmente, e o

Governo limitou-se a declarar publicamente que “não haverá devolução” das outorgas — o que não é avaliação de risco. É a negação do risco.

(d) Comprometimento das metas fiscais

86. O impacto conjugado da perda de receitas, da criação de despesas e do passivo contingente repercute sobre as metas de resultado primário fixadas na LDO e sobre o regime fiscal sustentável instituído pela Lei Complementar nº 200/2023. O próprio Governo admitiu que, não identificadas novas fontes de receita, será necessário ampliar a limitação de empenho e de movimentação financeira (LRF, art. 9º), isto é, reconheceu que a MP compromete o cumprimento das metas fiscais. Ainda assim, a MP não indica qualquer medida de compensação.

V.4.3. Consequência

87. A MP não veio acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT, razão pela qual requer a sua requisição (item VIII), está caracterizado vício formal autônomo, que contamina a MP em sua integralidade. E, ainda que alguma estimativa venha a ser apresentada, caberá examinar se ela contempla as quatro dimensões acima, pois estimativa parcial equivale, para os fins constitucionais, à ausência de estimativa.

V.5. Síntese dos vícios formais

88. Cada um dos vícios formais acima é suficiente, por si, para a declaração de inconstitucionalidade integral da MP. A ausência de urgência atinge o instrumento como um todo; a veiculação de matérias vedadas pelo art. 62, § 1º, atinge o núcleo operacional da proibição, do qual os demais dispositivos são dependentes; e a ausência de estimativa de impacto atinge o processo legislativo em sua origem. Os vícios materiais examinados a seguir são deduzidos em caráter cumulativo e, subsidiariamente, para a hipótese de a Corte não acolher a inconstitucionalidade formal integral.

VI. DOS VÍCIOS MATERIAIS DA MP

VI.1. Encampação sem indenização e retenção da outorga (CF, arts. 5º, XXIV, e 175)

89. A aposta de quota fixa é serviço público exclusivo da União, delegado a particulares em ambiente concorrencial (Lei nº 13.756/2018, art. 29). A delegação de serviço público submete-se ao art. 175 da Constituição e ao regime geral da Lei nº 8.987/1995, cujos princípios se aplicam às autorizações de serviço público outorgadas a título oneroso e a prazo certo. A própria MP trata indistintamente concessões, permissões e autorizações (arts. 2º, 4º e 6º), e a própria Procuradoria-Geral da República, na ADI 7.749, sustenta que a delegação dessa atividade se submete ao regime do art. 175. Não há controvérsia, portanto, quanto à natureza delegatária do vínculo.

90. Nem se objete que a autorização seria ato precário, revogável a qualquer tempo sem indenização. A precariedade é traço da autorização unilateral, gratuita e sem prazo. A autorização aqui em causa é o oposto: foi outorgada mediante pagamento de R\$ 30.000.000,00, pelo prazo determinado de cinco anos, após processo administrativo de habilitação que exigiu investimentos vultosos e impôs obrigações contínuas. A fixação de prazo certo e a cobrança de contraprestação pecuniária retiram do ato a precariedade e o convertem em título jurídico estável, cuja supressão antecipada se submete às garantias próprias da extinção antecipada das delegações.

91. A Lei nº 8.987/1995 define encampação como a retomada do serviço pelo poder concedente, durante o prazo da delegação, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização (art. 37). A MP declara textualmente que a extinção “decorre de motivo de interesse público” e, no mesmo dispositivo, nega a indenização. A figura é a da encampação; o requisito suprimido é justamente aquele que a ordem jurídica considera inafastável.

92. A contraprestação de outorga foi recolhida como preço do direito de explorar o serviço por cinco anos. A retomada do serviço no vigésimo segundo mês de vigência das primeiras autorizações, e em prazo ainda menor para as autorizações mais recentes, com retenção integral do valor pago, configura enriquecimento sem causa da União e privação de patrimônio sem justa indenização (CF, art. 5º, XXIV).

93. A Constituição admite expropriação sem indenização apenas nas hipóteses taxativas do art. 243, relacionadas ao cultivo ilegal de plantas psicotrópicas, ao tráfico de entorpecentes e à exploração de trabalho escravo. Fora delas, a perda patrimonial imposta pelo Estado exige

indenização. Ainda que se admita, por hipótese, a validade da proibição, a restituição proporcional da outorga ao prazo não usufruído é consequência constitucional mínima.

94. Somam-se à outorga os investimentos exigidos pela própria regulação como condição da autorização: certificação de sistemas e de jogos, integralização de capital mínimo, constituição de reserva financeira, admissão de sócio brasileiro, adaptação de plataformas, integração ao Sigap, meios de pagamento e programas de jogo responsável e de prevenção à lavagem de dinheiro. No regime das delegações, os investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados são indenizáveis na extinção antecipada (Lei nº 8.987/1995, arts. 36 e 37). A razão de ser dessa regra, isto é, impedir que o delegatário suporte sozinho o custo de uma decisão unilateral do poder concedente, aplica-se com maior força quando os investimentos foram impostos pelo próprio Estado.

VI.2. Segurança jurídica, proteção da confiança legítima e ausência de regime de transição razoável (CF, art. 5º, *caput* e XXXVI)

95. Não há direito adquirido a regime jurídico. Há, contudo, direito a que a alteração do regime respeite o ato jurídico perfeito e a confiança legítima gerada por atos estatais onerosos e a prazo certo. A segurança jurídica é subprincípio do Estado de Direito.

96. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o princípio da proteção à segurança legítima "leva em conta a boa-fé do cidadão, que acredita e espera os atos praticados pelo Poder Público sejam lícitos e, nessa qualidade, serão mantidos e respeitados pela própria Administração e por terceiros"¹. Esta Corte reconhece a proteção da confiança como limite à atuação estatal que frustra expectativas legitimamente geradas nos administrados (MS 22.357, Rel. Min. Gilmar Mendes²).

97. A confiança dos associados da requerente não se apoiava em mera expectativa difusa de continuidade, mas em atos concretos, sucessivos e recentes de todos os Poderes: autorizações publicadas, outorgas cobradas, taxas recolhidas, acessos ao Sigap liberados, processos sancionadores instaurados sob o regime das autorizadas, decisão cautelar desta Corte pelo

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 85-86.

² "5. Obrigatoriedade da observância do princípio da segurança jurídica enquanto subprincípio do Estado de Direito. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 6. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica e sua aplicação nas relações jurídicas de direito público."

aperfeiçoamento da regulação e, em junho de 2026, lei sancionada para ampliar o mercado. A ruptura, sem qualquer fato novo, em prazo de dez dias para o desligamento e de trinta dias para a extinção, é incompatível com a boa-fé objetiva que vincula o Estado.

98. Os arts. 21, 23 e 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, na redação da Lei nº 13.655/2018, embora dirigidos às esferas administrativa, controladora e judicial, expressam o padrão de racionalidade que a segurança jurídica impõe a toda mudança de orientação estatal: consideração expressa das consequências práticas, regime de transição proporcional e vedação à invalidação de situações plenamente constituídas com base em mudança posterior de orientação. Esses dispositivos vinculam, em especial, a execução da MP pela Administração e orientam a eventual modulação dos efeitos da decisão desta Corte.

99. Acontece que a MP os desconsidera integralmente: extingue um mercado inteiro em trinta dias, sem qualquer avaliação de consequências e sem regime de transição compatível com a magnitude da atividade atingida.

VI.3. Violação ao ato jurídico perfeito: apostas em curso e contratos de terceiros (CF, art. 5º, XXXVI)

100. O art. 7º, § 2º, considera “sem efeito” as apostas cujo resultado não tenha sido apurado no prazo de dez dias. A aposta de quota fixa é contrato aleatório (Código Civil, arts. 458 a 461), perfeito e acabado no momento de sua celebração; o apostador que detém posição favorável em aposta sobre evento futuro é titular de direito patrimonial consolidado, e a operadora, de posição contratual igualmente constituída.

101. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a lei nova, ainda que de ordem pública, não alcança os efeitos futuros de contratos celebrados sob a lei anterior (ADI 493, Rel. Min. Moreira Alves). Afinal, na fundamentação do voto do relator – bem como nas notas taquigráficas – do precedente em questão restou claro que:

73. Seja como for, nos termos em que é formulada na Constituição Federal e na Lei de Introdução ao Código Civil, **a proteção ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido refere-se com igual força aos facta praeterita e aos facta pendentia.**

74. Nos termos do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, "a lei em vigor tem efeito imediato e geral, respeitado o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. Em outras palavras, não é possível a eficácia imediata da lei nova, quando contrarie o ato jurídico perfeito ou o direito adquirido, de modo que, **no tocante às situações jurídicas surgidas sob o domínio da lei anterior, não pode ser aplicada aos fatos que devam ocorrer em sua vigência, quando essa aplicação for inconciliável com a proteção constitucional.** [...]"

80. Em suma, **o respeito ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, erigido em garantia constitucional, compreende indistintamente as normas de direito privado e as normas de direito público e alcança os efeitos de fatos anteriores, verificados na vigência da lei nova.** [...]"

no direito brasileiro, **o princípio do respeito ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido é de natureza constitucional, e não excepciona de sua observância por parte do legislador lei infraconstitucional de qualquer espécie, inclusive de ordem pública**

102. Portanto, a anulação em massa de contratos por ato do Estado viola o art. 5º, XXXVI, da Constituição e o mesmo vício atinge o art. 16, § 2º, que impõe a retirada, em dez dias, de todo material publicitário e de patrocínio, rompendo contratos plurianuais celebrados entre operadoras, entidades desportivas, veículos de comunicação e agências de publicidade, ou seja, terceiros que não são destinatários da proibição e que dispõem de pretensão própria contra a União.

VI.4. Livre iniciativa, livre concorrência, isonomia e proporcionalidade (CF, arts. 1º, IV, 5º, *caput*, e 170)

103. A livre iniciativa é fundamento da República (art. 1º, IV) e da ordem econômica (art. 170, *caput*). A atividade suprimida é lícita desde 2018 e licenciada desde 2025. Restrições ao seu exercício **submetem-se ao teste de proporcionalidade**, como esta Corte assentou ao declarar inconstitucional a proibição do transporte individual por aplicativos (ADPF 449, Rel. Min. Luiz Fux; RE 1.054.110, Rel. Min. Roberto Barroso).

104. A ADPF 449 (Rel. Min. Luiz Fux), estabelece de modo cirúrgico, e com base em jurisprudência anterior deste e. STF que deve se proteger o exercício de atividades econômicas por particulares "da coerção arbitrária por parte do Estado, competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, **invalidar atos**

normativos que estabeleçam restrições desproporcionais à livre iniciativa e à liberdade profissional”. Nesse contexto, com destacar trecho da sua ementa:

[...] 6. A liberdade de iniciativa garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição brasileira consubstancia cláusula de proteção destacada no ordenamento pátrio como fundamento da República e é característica de seletivo grupo das Constituições ao redor do mundo, por isso que não pode ser amesquinhada para afastar ou restringir injustificadamente o controle judicial de atos normativos que afrontem liberdades econômicas básicas.

7. O constitucionalismo moderno se fundamenta na necessidade de restrição do poder estatal sobre o funcionamento da economia de mercado, sobrepondo-se o Rule of Law às iniciativas autoritárias destinadas a concentrar privilégios, impor o monopólio de meios de produção ou estabelecer salários, preços e padrões arbitrários de qualidade, por gerarem ambiente hostil à competição, à inovação, ao progresso e à distribuição de riquezas. Literatura: ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Por que as nações fracassam – As origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Trad. Cristiana Serra. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

8. A teoria da escolha pública (public choice) vaticina que o processo político por meio do qual regulações são editadas é frequentemente capturado por grupos de poder interessados em obter, por essa via, proveitos superiores ao que seria possível em um ambiente de livre competição, porquanto um recurso político comumente desejado por esses grupos é o poder estatal de controle de entrada de novos competidores em um dado mercado, a fim de concentrar benefícios em prol de poucos e dispersar prejuízos por toda a sociedade. Literatura: STIGLER, George. “The theory of economic regulation”. in: The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, No. 1 (Spring, 1971).

9. O exercício de atividades econômicas e profissionais por particulares deve ser protegido da coerção arbitrária por parte do Estado, competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, invalidar atos normativos que estabeleçam restrições desproporcionais à livre iniciativa e à liberdade profissional. Jurisprudência: RE nº 414426 Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011; RE 511961, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2009.

10. O sistema constitucional de proteção de liberdades goza de prevalência prima facie, devendo eventuais restrições ser informadas por um parâmetro constitucionalmente legítimo e adequar-se ao teste da proporcionalidade, exigindo-se ônus de justificação regulatória baseado em elementos empíricos que demonstrem o atendimento dos requisitos para a intervenção.

[...] 14. A captura regulatória, uma vez evidenciada, legitima o Judiciário a rever a medida suspeita, como instituição estruturada para decidir com independência em

relação a pressões políticas, a fim de evitar que a democracia se torne um regime serviente a privilégios de grupos organizados, restando incólume a Separação dos Poderes ante a atuação dos freios e contrapesos para anular atos arbitrários do Executivo e do Legislativo.

105. Nesse contexto, a ADPF 449 (Rel. Min. Luiz Fux), valendo-se da construção que já havia sido desenvolvida no âmbito das ADIs 5.062 e 5.063 (Rel. Min. Luiz Fux), esclarece ainda que o teste de proporcionalidade da medida deve ser operacionalizado em **três etapas**, consistentes na análise da sua **adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito**. Na primeira, avalia-se a **aptidão da medida estatal para atingir a finalidade almejada**. Na segunda, avalia-se a existência de **alternativas menos gravosas aptas a protegerem os bens jurídicos invocados**. Na terceira, **comparam-se os custos e dos benefícios da medida restritiva**.

106. Por sua vez, o RE 1.054.110 (Rel. Min. Roberto Barroso), ao tratar do necessário teste de proporcionalidade, explicitamente determina que “**a possibilidade de intervenção do Estado na ordem econômica para preservar o mercado concorrencial e proteger o consumidor não pode contrariar ou esvaziar a livre iniciativa**, a ponto de afetar seus elementos essenciais. Em um regime constitucional fundado na livre iniciativa, o legislador ordinário **não tem ampla discricionariedade para suprimir espaços relevantes da iniciativa privada**”.

107. Ou seja, apesar de a União Federal possuir competência para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, isso não permite que ela discricionariamente e desproporcionalmente, sob o pretexto de “proteger o consumidor”, esvazie a livre iniciativa, sobretudo quando isso implicar na concentração de benefícios em prol de poucos e na dispersão de prejuízos por toda a sociedade.

108. É justamente isso que se verifica no caso sob análise: afinal, a MP não passa no teste de 3 etapas de proporcionalidade, sendo evidente que ela causará mais prejuízos do que benefícios à sociedade, ao passo em que, ironicamente, concentrará a exploração legal da atividade econômica justamente ao monopólio do poder público.

109. **Adequação.** A proibição não elimina a demanda por apostas; desloca-a para operadores clandestinos, sediados no exterior e não sujeitos a regra alguma. A própria MP o reconhece ao dedicar seu Capítulo IV inteiro, e o comitê do art. 24, à repressão da oferta ilegal. A experiência regulatória anterior a 2025, quando milhares de sítios não autorizados operavam livremente no país, demonstra que a proibição tende a produzir o oposto do que declara pretender.

110. **Necessidade.** Esta Corte, na medida cautelar referendada nas ADIs 7.721 e 7.723, indicou medidas menos gravosas e aptas a proteger os bens jurídicos em jogo – proteção de crianças e adolescentes, restrições à publicidade e vedação ao uso de recursos de programas sociais –, e o Poder Executivo vinha implementando essas medidas por ato infralegal. O ordenamento oferecia ainda outras alternativas: limites de depósito e de perdas, restrição de modalidades específicas, ampliação da autoexclusão e reforço do poder sancionador. A MP não demonstra por que essas medidas seriam insuficientes.

111. **Proporcionalidade em sentido estrito.** O custo da medida (esvaziamento da livre iniciativa) não compensa diante da sua própria falta de adequação. Não há benefícios que a justifiquem, muito pelo contrário, há prejuízos que escancaram a sua invalidez, decorrentes do fortalecimento de operadores clandestinos. Ademais, dez dias para o desligamento e trinta para a extinção de um mercado com **82** operadoras, 31,82 milhões de apostadores cadastrados e, aproximadamente, 10.000 empregos diretos e 5.500 empregos indiretos (Documentos comprobatórios – Doc. 8) são prazos incompatíveis com a magnitude da atividade atingida e com as próprias obrigações de restituição e de reporte que a MP impõe.

112. **Isonomia e livre concorrência.** O art. 1º, § 2º, preserva “as demais modalidades lotéricas autorizadas por lei”, exploradas pela União e pelos Estados. A proibição incide, assim, apenas sobre a modalidade que a lei abrisse à iniciativa privada, enquanto o Estado continua a explorar jogos de prognóstico e de sorteio por seus próprios meios.

113. A assimetria não é apenas normativa: é também econômica. Os dados de 2025 mostram que as modalidades preservadas pela MP e exploradas pelo próprio Estado têm escala e alcance populacional comparáveis aos da modalidade proibida, a saber:

Indicador (2025)	Loterias da Caixa	Apostas de quota fixa
Estrutura da oferta	Um único grupo econômico estatal	85 autorizações (82 CNPJs)
Público	≈ 47,1 milhões de adultos (estimativa)	25,2 milhões de apostadores registrados
Recursos mobilizados	R\$ 26,61 bilhões de arrecadação; mais de 6 bilhões de apostas por ano	R\$ 40,69 bilhões de receita bruta de jogo (já deduzidos os prêmios)
Tratamento na MP	Preservadas (art. 1º, § 2º)	Proibidas, com retenção das outorgas (arts. 1º e 4º)

Fonte: Caixa Econômica Federal, Ministério da Fazenda/SPA, Datafolha e IBGE; elaboração própria

114. Ora, de acordo com os números acima, é possível concluir que **as loterias da Caixa alcançam público estimado 1,87 vez maior que o das apostas de quota fixa**, além de reterem parcela expressiva do que arrecadam: no primeiro semestre de 2025, dos R\$ 11,6 bilhões arrecadados, apenas R\$ 4,3 bilhões (cerca de 37%) retornaram aos apostadores como premiação líquida. **Se a mobilização de recursos e a perda patrimonial dos jogadores bastassem para justificar a proibição, nada explicaria a preservação das modalidades exploradas pelo próprio Estado. Acontece que a MP não aponta qualquer diferença de risco que justifique o tratamento oposto.**

115. O efeito objetivo da medida é o benefício do próprio Estado, em três frentes: (i) a União retém R\$ 2,55 bilhões em outorgas pagas por autorizações de cinco anos que ela mesma extingue menos de dois anos depois (art. 4º, parágrafo único; Documentos comprobatórios – Doc. 4); (ii) a demanda deslocada tende a se reconcentrar nas modalidades lotéricas preservadas, exploradas no âmbito federal com exclusividade pela Caixa, que em 2025 gerou R\$ 10,18 bilhões em repasses sociais; e (iii) os saldos não restituídos aos apostadores passam à custódia da Caixa Econômica Federal (art. 9º, § 3º), enquanto os valores bloqueados ficam sujeitos a perdimento em favor da União (art. 28).

116. Não é necessário perquirir a intenção do legislador extraordinário. Basta constatar que a medida, sem qualquer justificativa comparativa de risco, suprime a concorrência privada em modalidade próxima, preserva a oferta estatal e incorpora ao patrimônio da União valores pagos pelos particulares. Acontece que, quando o Estado regula mercado em que também atua como agente econômico, a impessoalidade (CF, art. 37, *caput*), a isonomia (art. 5º, *caput*) e a livre concorrência (art. 170, IV) proíbem que o poder normativo seja empregado em favor da própria oferta estatal.

117. Assim, não se nega que o legislador federal possa, em tese, vedar modalidades de jogo. O que se sustenta é que, quando atinge atividade lícita, licenciada e confirmada por lei recente, esse poder deve ser exercido com transição razoável, indenização e respeito aos contratos, sob pena de converter o poder de conformação em confisco.

VI.5. Proteção deficiente do consumidor (CF, arts. 5º, XXXII, e 170, V)

118. A MP apresenta-se como instrumento de proteção da população, mas produz o efeito inverso. O marco revogado assegurava ao apostador identificação, limites de depósito e de tempo,

autoexclusão, certificação de sistemas, contas segregadas e restituição garantida. **A proibição elimina essas garantias em dez dias e empurra a demanda para operadores clandestinos, onde nenhuma delas existe.**

119. O dever estatal de proteção do consumidor é violado por insuficiência, dimensão da proporcionalidade reconhecida por esta Corte (HC 104.410, Rel. Min. Gilmar Mendes³). O referido precedente, apesar de ter tratado da questão pela perspectiva dos mandatos constitucionais de criminalização, registrou entendimento que é genericamente aplicável ao exercício de qualquer competência em prol da preservação de direitos fundamentais – dentre os quais, o direito do consumidor – ao estabelecer o seguinte:

Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutzgebote). Pode-se dizer que **os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (Übermassverbote), como também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente** ou imperativos de tutela (Untermassverbote)

120. No caso, falar que a proteção objetiva é insuficiente é um eufemismo da situação, visto que **a medida consiste na verdade na retirada da proteção**, fundamento este que dialoga diretamente com a falta de adequação da medida que foi exposta no tópico anterior.

121. Além disso, o cronograma de restituição dos arts. 7º a 9º, por sua vez, é inexecutável sem regulamentação e sem conciliação de saldos, e **expõe o próprio consumidor a restituições incorretas ou frustradas**, o que a MP antevê ao prever a remessa dos valores não restituídos à Caixa Econômica Federal.

VI.6. Proteção de dados pessoais (CF, art. 5º, LXXIX)

122. Os arts. 8º, II e III, 9º, 10, IV, e 11 determinam o envio, a instituições financeiras, à SPA/MF e à Caixa Econômica Federal, de relações nominais de milhões de apostadores, com

³ “Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutzgebote). Pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (Übermassverbote), como também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (Untermassverbote).”

CPF, valores e contas de origem, e a conservação desses dados por no mínimo cinco anos, sem delimitação de finalidade, sem prazo de eliminação e sem avaliação de impacto.

123. A proteção de dados pessoais é direito fundamental autônomo (CF, art. 5º, LXXIX, incluído pela Emenda Constitucional nº 115/2022). Esta Corte suspendeu medida provisória que impunha o compartilhamento massivo de dados pessoais sem finalidade delimitada e sem salvaguardas adequadas (ADI 6.387-MC-Ref, Rel. Min. Rosa Weber).

124. O mesmo raciocínio se aplica aqui, com a agravante de que se trata de dados financeiros. Impõe-se interpretação conforme que restrinja o tratamento à finalidade estrita da restituição, com eliminação ao término dessa finalidade, observada a Lei nº 13.709/2018.

VI.7. Liberdade de expressão e de informação (CF, arts. 5º, IV e IX, e 220)

125. O art. 16, § 1º, estende a vedação a “todo conteúdo que oferte, promova, divulgue ou facilite o acesso a loterias de aposta de quota fixa”, e os arts. 19 e 20 impõem aos provedores de aplicações dever de cuidado e remoção desse conteúdo, sob pena de multa de até dez por cento do faturamento.

126. Ora, a amplitude do verbo “divulgue” alcança conteúdo jornalístico, informativo, analítico e acadêmico sobre a atividade, em afronta à liberdade de informação jornalística (CF, art. 220, § 1º) e à vedação de censura (art. 5º, IX).

127. Mesmo quanto à publicidade comercial, a Constituição contempla restrições legais para produtos nocivos (art. 220, § 4º), e não a sua supressão integral por medida provisória. Impõe-se, no mínimo, interpretação conforme para excluir do alcance dos arts. 16, 18, 19 e 20 o conteúdo jornalístico, informativo, científico e crítico.

VI.8. Operadoras que exploram a atividade por força de decisão judicial

128. O art. 3º, V, define agente operador de apostas como a pessoa jurídica que tenha recebido autorização nos termos da Lei nº 14.790/2023, e o art. 6º, parágrafo único, declara prejudicados os pedidos pendentes. Interpretados literalmente, esses dispositivos excluem do regime de transição as empresas que exploram a atividade por força de decisão judicial proferida em

processo de autorização, submetendo-as, desde a publicação, ao tratamento de operador irregular, com bloqueio de contas e perdimento administrativo.

129. Essa leitura é incompatível com a isonomia e com os atos do próprio Estado: a SPA/MF mantém lista oficial dessas empresas, reconhecendo-lhes os direitos e deveres das autorizadas administrativamente, e instaurou em relação a elas processos sancionadores sob o regime das autorizadas (Documentos comprobatórios – Doc. 9).

130. Quem foi tratado como autorizado para fins de dever deve sê-lo para fins de direito. Impõe-se interpretação conforme dos arts. 3º, V, e 6º, parágrafo único, para estender a essas empresas o regime de transição e as garantias da MP.

VII. DOS VÍCIOS DA LEI 14.790/2023

VII.1. Perdimento administrativo sem controle jurisdicional (CF, art. 5º, caput, XXXV, LIV e proporcionalidade)

131. O art. 21-A da Lei nº 14.790/2023 permite ao Poder Executivo declarar, em processo administrativo, o perdimento de valores mantidos em contas bloqueadas de operadores considerados irregulares, **sem processo judicial prévio**.

132. Em primeiro lugar, frisa-se que, após a extinção das autorizações, qualquer agente operador que venha a receber recursos residuais (inclusive no curso da liquidação imposta pela própria MP) passa a enquadrar-se na definição de operador irregular.

133. A privação definitiva de bens sem processo judicial, por decisão da mesma autoridade que se beneficia da destinação dos valores ao Fundo Nacional de Segurança Pública, afronta o art. 5º, LIV, da Constituição, que dispõe que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; o art. 5º, XXXV, que afirma que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; e o princípio constitucional da igualdade, consubstanciado no caput do art. 5º, além do princípio da proporcionalidade. Vejamos.

134. O afastamento da intervenção judicial para a determinação da perda de bens é medida que afronta a jurisprudência consolidada deste Supremo Tribunal Federal, que já decidiu que a cláusula constitucional da reserva de jurisdição exclui, em determinados temas, a possibilidade do

exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado (MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello). Entre eles, encontra-se indiscutivelmente a perda de bens em favor do Estado. É o que se extrai, por exemplo, do julgamento que determinou a inconstitucionalidade material da indisponibilidade de bens do devedor na via administrativa, afirmando não apenas que tal previsão não passaria no teste de proporcionalidade, pois há meios menos gravosos a direitos fundamentais do contribuinte que podem ser utilizados para atingir a mesma finalidade, como, por exemplo, o ajuizamento de cautelar fiscal perante o judiciário, mas também afirmou que a indisponibilidade deve respeitar a reserva de jurisdição, o contraditório e a ampla defesa, por se tratar de forte intervenção no direito de propriedade (ADI 5.886, Rel. p/ o acórdão Min. Luís Roberto Barroso).

135. Nesse contexto, ainda que o art. 21-A afirme que o processo administrativo assegurará “*os princípios do contraditório e da ampla defesa*”, a exclusão da medida judicial como meio necessário ao perdimento de bens afronta o princípio constitucional do devido processo legal, além de violar a inafastabilidade da jurisdição.

136. Ademais, cabe destacar que o dispositivo, em sua nova redação, promove grave violação ao princípio constitucional da igualdade. Isso porque o procedimento de perda de bens referenciado na Lei 14.790/2023 – e ali aplicável, especificamente, aos operadores da modalidade lotérica de apostas de quota fixa – é diretamente derivado do marco legal estabelecido pela Lei nº 15.358/2026, que institui o Marco Legal do Combate ao Crime Organizado no Brasil. De fato, foi a Lei 15.358 que, em março de 2026, incluiu o art. 21-A na Lei 14.790.

137. A Lei 15.358 tipifica o crime de domínio social estruturado, praticado com violência por integrante de organização criminosa ultraviolenta, grupo paramilitar ou milícia privada, e com penas de 20 (vinte) a 40 (quarenta) anos de reclusão. Apesar da gravidade dos delitos ali aduzidos, a legislação prevê, em seu art. 9º, que **somente o juiz poderá determinar** sequestro, arresto, bloqueio ou indisponibilidade de bens móveis e imóveis, do investigado, do acusado ou de interpostas pessoas.

138. A determinação, aliás, é condizente com o próprio regulamento do art. 21-A da Lei 14.790, previsto no Decreto nº 13.033/2026, que dispõe que o perdimento de bens dos operadores irregulares de apostas de cota fixa, mesmo após a declaração administrativa, **deve ser perseguido pela via judicial** (arts. 17 a 20 do Decreto nº 13.033/2026).

139. Ora, a verdade é que o §2º-A do art. 21-A da Lei 14.790, ao estabelecer que o perdimento em favor da União dos valores mantidos nas contas bloqueadas não dependerá de processo judicial prévio coloca os operadores irregulares de apostas de cota fixa em situação de desigualdade com os acusados de alguns dos crimes mais graves previstos em nosso ordenamento jurídico, aos quais é garantido que o perdimento de bens só pode ser decretado pela via judicial, em flagrante violação ao princípio constitucional da igualdade (art. 5º, caput, da Constituição). A medida, que contraria o próprio regulamento estabelecido pelo governo há seis meses, viola ainda, de forma flagrante, o princípio da proporcionalidade, pela mesma razão.

140. Cabe, no mínimo, interpretação conforme ao disposto no art. 21-A da Lei 14.790, que condicione o perdimento a decisão judicial, nos termos do próprio regulamento, e assegure o controle jurisdicional das ordens de bloqueio.

VIII. MEDIDA CAUTELAR

141. **Plausibilidade jurídica.** Os fundamentos expostos demonstram, com densidade suficiente para o juízo cautelar, que a MP incide em vedações materiais expressas do art. 62, § 1º, da Constituição, foi editada sem o pressuposto objetivo de urgência e sem estimativa de impacto orçamentário e financeiro, e contém dispositivo (o parágrafo único do art. 4º) cuja inconstitucionalidade independe de qualquer juízo sobre a validade da proibição.

142. **Perigo da demora.** Os efeitos da MP são imediatos e, em larga medida, irreversíveis. Em 5 de outubro de 2026, todas as plataformas autorizadas deverão ser desligadas e as apostas não liquidadas serão anuladas; em 7 de outubro, dados financeiros de milhões de apostadores deverão ser remetidos a terceiros; em 14 de outubro, saldos não restituídos serão transferidos à Caixa Econômica Federal; em 25 de outubro, todas as autorizações serão extintas.

143. Por força do art. 62, § 11, da Constituição, essas relações jurídicas tendem a permanecer regidas pela MP mesmo que ela venha a ser rejeitada ou a perder eficácia. Um mercado desmontado, com plataformas desligadas, equipes dispensadas, contratos rescindidos e usuários migrados para operadores clandestinos, não se recompõe por decisão de mérito tomada meses depois.

144. **Perigo inverso.** A suspensão cautelar não gera risco à coletividade: restabelece, por força do art. 11, § 2º, da Lei nº 9.868/1999, o marco legal que vigorava até 24 de setembro de 2026, com todas as salvaguardas de proteção ao apostador, as medidas cautelares já determinadas por esta Corte nas ADIs 7.721 e 7.723 e a plena competência fiscalizatória da SPA/MF. O risco real está na manutenção da MP: o apagão do mercado regulado e a transferência da demanda para o mercado ilegal.

145. **Excepcional urgência.** A proximidade do primeiro marco irreversível (5 de outubro de 2026) justifica a concessão da medida cautelar sem a oitiva prévia dos órgãos responsáveis pelo ato (Lei nº 9.868/1999, art. 10, § 3º), monocraticamente e *ad referendum* do Plenário (RISTF, art. 21, V), com a imediata submissão ao Plenário Virtual em sessão extraordinária – providência adotada pelo Relator das ADIs 7.721 e 7.723 em novembro de 2024.

IX. DOS PEDIDOS

146. Ante o exposto, a requerente pede:

(a) a distribuição desta ação por prevenção ao Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, Relator das ADIs 7.721, 7.723 e 7.749, por coincidência parcial do objeto (RISTF, art. 77-B);

(b) a concessão de **medida cautelar**, monocraticamente e *ad referendum* do Plenário, com dispensa das informações prévias (Lei nº 9.868/1999, art. 10, § 3º), para **suspender a eficácia da Medida Provisória nº 1.394/2026 em sua integralidade**, com o restabelecimento da legislação anteriormente aplicável (Lei nº 9.868/1999, art. 11, § 2º);

(c) subsidiariamente ao pedido “b”, a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia (c.1) do parágrafo único do art. 4º; (c.2) dos arts. 4º, *caput*, e 7º, *caput*, na parte em que fixam os prazos de trinta e de dez dias, e do art. 16, § 2º; (c.3) do art. 7º, § 2º; (c.4)

dos arts. 7º, § 1º, 8º, § 1º, 9º, § 3º, e 28; (c.5) do art. 18; (c.6) dos arts. 2º, § 1º, e 26; e (c.7) do art. 29, II e III;

(d) ainda subsidiariamente, caso a Corte entenda preservar a eficácia da proibição, a fixação de regime de transição não inferior a cento e oitenta dias para a indisponibilização das plataformas e a extinção das autorizações, com a suspensão, nesse período, da multa diária do art. 8º, § 2º, e de qualquer bloqueio de contas ou perdimento de valores vinculados à liquidação ordenada;

(e) em caráter cautelar e definitivo, a interpretação conforme à Constituição (e.1) dos arts. 3º, V, e 6º, parágrafo único, para incluir no regime de transição as empresas que exploram a atividade por força de decisão judicial; (e.2) do art. 23, para condicionar o bloqueio de sítios a decisão judicial; (e.3) dos arts. 8º, 9º, 10, IV, e 11, para restringir o tratamento de dados pessoais à finalidade da restituição; (e.4) dos arts. 16, 18, 19 e 20, para excluir de seu alcance o conteúdo jornalístico, informativo, científico e crítico e afastar qualquer efeito penal; e (e.5) do §2º-A do art. 21-A da Lei 14.790, para condicionar o perdimento de valores a decisão judicial.

(f) a requisição de informações ao Presidente da República, no prazo legal (Lei nº 9.868/1999, art. 6º), com a determinação de que encaminhe a Exposição de Motivos da

MP nº 1.394/2026 e a estimativa de impacto orçamentário e financeiro que a tenha acompanhado, se existente;

(g) a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República (Lei nº 9.868/1999, art. 8º);

(h) no mérito, a declaração de **inconstitucionalidade formal da Medida Provisória nº 1.394/2026 em sua integralidade**, por violação ao art. 62, *caput* e § 1º, I, “b”, e II, da Constituição, e ao art. 113 do ADCT;

(i) subsidiariamente, a declaração de inconstitucionalidade material dos dispositivos da Medida Provisória indicados no pedido “c” e a interpretação conforme dos dispositivos da Medida Provisória indicados no pedido “e”, com o reconhecimento, em qualquer hipótese, de que a extinção das autorizações assegura a restituição proporcional da contraprestação de outorga ao prazo não usufruído e a indenização dos investimentos não amortizados;

(j) ainda subsidiariamente, a declaração de inconstitucionalidade material do **§2º-A do art. 21-A da Lei 14.790**, para condicionar o perdimento de valores a decisão judicial;

(k) na hipótese de conversão da MP em lei, a admissão do aditamento da inicial, e, na hipótese de a Corte entender inadequada a via eleita quanto a algum dispositivo, o

conhecimento da ação, nessa parte, como arguição de descumprimento de preceito fundamental; e

(I) que as intimações sejam realizadas exclusivamente em nome dos advogados subscritos, sob pena de nulidade.

147. A requerente protesta pela juntada de documentos supervenientes e, se necessário, pela requisição de informações adicionais, designação de perito ou realização de audiência pública (Lei nº 9.868/1999, art. 9º, § 1º), com aproveitamento do material produzido na audiência pública realizada nos autos da ADI 7.721.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília, 27 de setembro de 2026.

André Luiz Menezes Lins
OAB/SP nº 24.939

Ana Beatriz Vanzoff Robalinho Cavalcanti
OAB/DF nº 41.987

Luiza Queiroz de Castro
OAB/CE nº 52.696

Laiza Lorena Silva de Aguiar
OAB/PE nº 69.726

Bruno Romero Pedrosa Monteiro
OAB/DF nº 20.013

ROL DE DOCUMENTOS

Documentos de identificação – Estatuto Social da ANSEJA, com certidão de registro no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

Prova da legitimidade ativa para propor a ação – Estatuto Social da ANSEJA, com certidão de registro no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

Procuração com poderes específicos para impugnar a MP nº 1.394/2026 e a Lei nº 14.790/2023, com indicação dos dispositivos questionados.

Cópia dos atos normativos impugnados – Íntegra da MP nº 1.394/2026 e da Lei nº 14.790/2023

Documentos comprobatórios – Doc. 4 – Autorizações expedidas pela SPA/MF, distribuição territorial dos operadores e outorgas recolhidas

Documentos comprobatórios – Doc. 5 – Decisões proferidas nas ADIs 7.721, 7.723 e 7.749

Documentos comprobatórios – Doc. 6 – Atos estatais de 2026 confirmatórios do modelo regulado

Documentos comprobatórios - Doc. 7 – Dados Orçamentários

Documentos comprobatórios – Doc. 8 – Dados de mercado (Operadoras, apostadores, receita, empregos e patrocínios do mercado regulado de apostas de quota fixa)

Documentos comprobatórios – Doc. 9 – Relação de empresas por autorização judicial