

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUIZ FUX DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, D. RELATOR DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.721, 7.723 E 7.749

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JOGOS E LOTERIAS (ANJL) e o **INSTITUTO BRASILEIRO DE JOGO RESPONSÁVEL – IBJR**, já qualificados nos autos e aceitos como *amici curiae*, vêm, respeitosamente, à presença de V. Exa., apresentar **MANIFESTAÇÃO SOBRE FATO SUPERVENIENTE**, com base no art. 5º, inciso XXXIV, “a”, da Constituição Federal de 1988, no art. 21, incisos IV e V, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF) e no art. 10 da Lei nº 9.868/1999, em razão da edição da Medida Provisória nº 1.394, de 25 de setembro de 2026, publicada no Diário Oficial da União, edição extra, de 25 de setembro de 2026, que “*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, pelas razões a seguir expostas.

I. OBSERVAÇÃO INICIAL NECESSÁRIA

1. A atividade de jogos on-line e de apostas esportivas desperta diferentes emoções e opiniões. Por diferentes razões, há quem a ame, aceite ou odeie. Não há qualquer surpresa nisso. Basta ler a exposição de motivos (“Exposição de Motivos Marco Regulatório”) da Lei No. 13.756/2018, posteriormente alterada pela Lei No. 14.790/2023 (“Marco Regulatório”) para se constatar que todos os potenciais efeitos --- positivos e negativos --- decorrentes da atividade foram considerados e sopesados pelo Poder Legislativo ao regularizá-la para exploração em território nacional.

2. Em 25.9.2026, foi editada a Medida Provisória nº 1.394/2026, que proibiu, de imediato, a oferta de jogos on-line e de apostas esportivas pelas plataformas de apostas

de quota fixa regularizadas. Por definição, qualquer medida provisória deve ter efeitos provisórios e, portanto, reversíveis, decorrentes de situações urgentes e imprevistas, ao menos até que seja definitivamente analisada pelo Congresso Nacional. A Medida Provisória nº 1.394/2026, ao contrário, produzirá efeitos imediatos definitivos e, possivelmente, irreversíveis, para os operadores associados à ANJL e ao IBJR, bem como para terceiros¹.

3. Sem qualquer urgência demonstrada. Nada aconteceu ou piorou gravemente na exploração da atividade de jogos on-line e apostas esportivas que não tenha sido antevisto pelo Legislador² --- como se observou, por exemplo, (há não muito tempo) na pandemia ---, a reclamar uma legislação de urgência que põe no chão, da noite para o dia, atividade que fora largamente regulada há menos de 3 (três) anos e segue amplamente fiscalizada! Esse arrependimento legislativo, sem prova de urgência, é oportunista e gravíssimo. Não há dúvidas que gera prejuízos irreparáveis para o próprio País, inclusive e notadamente por conta da deterioração da confiança dos agentes de mercado no ambiente de negócios do Brasil. Afinal de contas, se a moda pega, qualquer atividade econômica pode ser aniquilada, sem mais nem menos, por uma canetada presidencial.

4. Com a máxima vênia, diante dessas circunstâncias, a par das especulações e opiniões sobre o uso político-eleitoreiro por detrás da edição da Medida Provisória, a ANJL e o IBJR desde logo suplicam que esta petição seja imediatamente considerada por V. Exa. por aquilo que efetivamente é neste momento: a busca pela restauração da ordem constitucional e legal, em homenagem à instituição da República Federativa do Brasil e sua soberania, bem como aos princípios da livre iniciativa e concorrência, da liberdade econômica, da segurança jurídica, vedação ao retrocesso social, impedindo-se a consumação e prejuízos bilionários decorrentes do uso abusivo e inconstitucional da Medida Provisória nº 1.394/2026.

¹ Para ficar no nível mais elementar da discussão, basta considerar o sem-número de negócios jurídicos (i.e. milhares de contratos de trabalho e prestação de serviços, de patrocínio, publicidade e mídia, financeiros e de pagamento e com as demais empresas do ecossistema, dentre outros) que precisarão ser imediatamente desfeitos por força e operação da MP, com prejuízos irreparáveis para as Associadas e terceiros.

² Vide a Exposição de Motivos Marco Regulatório.

5. Afinal, como se demonstrará, uma coisa é concluir que uma política pública pode ser revista em menos de dois anos de sua vigência. Outra, constitucionalmente muito mais exigente, é demonstrar que essa revisão pode ser feita de forma unilateral e sem critério técnico. Ainda mais grave, é fazê-lo com a pretensão de esvaziar o processo legislativo no Congresso Nacional e, também, das próprias ações em trâmite nessa Suprema Corte.

I. CONTEXTO FÁTICO-PROCESSUAL

6. As ADIs nº 7.721, nº 7.723 e nº 7.749 impugnam a integralidade da Lei nº 14.790/2023, que instituiu o marco legal das apostas de quota fixa no Brasil. Embora apresentem fundamentos distintos, todas questionam a compatibilidade constitucional da disciplina legal da atividade a partir de seus possíveis impactos sociais e econômicos.

7. Na ADI 7.721, proposta pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), sustenta-se a violação aos arts. 1º, IV, 170, 174, 196 e 227 da Constituição Federal (CF/88), sob o argumento de que a expansão das apostas poderia gerar endividamento familiar e impactos negativos sobre a economia doméstica e o comércio varejista. Já a ADI 7.723, proposta pelo partido Solidariedade, alega afronta à dignidade da pessoa humana, ao valor social do trabalho, à liberdade econômica e ao direito fundamental à saúde, especialmente diante dos riscos associados ao jogo patológico.

8. A ADI 7.749, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, impugna a íntegra da Lei nº 14.790/2023 e os arts. 29 a 33 e 35-A, §§ 1º e 8º, da Lei nº 13.756/2018, sob dois fundamentos principais, quais sejam, **(i)** a impropriedade da autorização como instrumento de outorga de serviço público lotérico; e **(ii)** a proteção insuficiente de direitos fundamentais, com referência à dignidade humana, à saúde, aos direitos do consumidor, à proteção da criança, do adolescente e do idoso e aos princípios da ordem econômica. Pleiteia-se a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 14.790/2023 e, por arrastamento, das Portarias editadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (“SPA/MF”) que regulamentam a modalidade, “com o consequente reconhecimento do retorno à vigência da legislação que torna ilícita a atividade”, notadamente dos arts. 50 a 58 da Lei das Contravenções Penais.

9. As três ações tramitam sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, e a razão disso é a própria regra que agora se invoca. Como consignou o Relator no relatório do acórdão que referendou a medida cautelar, a ADI 7.721 foi a ele distribuída em 24/09/2024 “por prevenção à ADI 7.640”, e a ADI 7.723, em 30/09/2024, “também por prevenção à ADI 7.640”.

10. Por sua vez, a ADI 7.640, proposta por Governadores de Estado, tinha por objeto o § 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, e foi julgada procedente pelo Plenário. Como se vê, a cadeia é significativa. A Presidência deste Tribunal reconheceu coincidência parcial de objetos entre uma ação dirigida a dois parágrafos de um artigo da Lei nº 13.756/2018, inseridos pela Lei nº 14.790/2023, e duas ações dirigidas à integralidade desta última. O critério aplicado foi o da unidade do complexo normativo que disciplina as apostas de quota fixa, e não a identidade literal dos dispositivos impugnados.

11. No curso da tramitação processual, esta Suprema Corte se debruçou sobre questões relacionadas à proteção de grupos vulneráveis, à prevenção do acesso de crianças e adolescentes às apostas e às regras de jogo responsável. Houve o deferimento parcial da medida cautelar, que, nessa extensão, foi referendada pelo Plenário.

12. A Associação Nacional de Jogos e Loterias (ANJL) e o Instituto Brasileiro de Jogo Responsável (IBJR), como representantes dos agentes operadores de apostas de quota fixa no âmbito federal, peticionaram nos autos, em outubro de 2024, solicitando a admissão como *amici curiae*. Tanto a ANJL como o IBJR foram admitidos como amigos da corte.

13. Em 2024, a ANJL e o IBJR também participaram de audiência pública realizada nestes autos e sustentaram, entre outros pontos, que os riscos inerentes à atividade exigem regulação efetiva, fiscalização estatal, identificação dos operadores, mecanismos concretos de jogo responsável e combate permanente ao mercado clandestino.

14. No ímpeto de cumprir as determinações desta Corte, em 30/09/2025, a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF) editou a Portaria SPA/MF nº 2.217 e a Instrução Normativa SPA/MF nº 22, que, sob a justificativa de dar cumprimento

à ordem cautelar, alteraram a Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, para vedar a participação em apostas de quota fixa por pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada. Para tanto, determinou-se que os operadores consultem, via API (ponto de conexão), a base de dados de beneficiários, a fim de negar cadastros e encerrar contas já existentes.

15. Em dezembro de 2025, a ANJL peticionou nos autos para aderir ao pedido cautelar formulado pela Associação Brasileira de Liberdade Econômica (ABLE) contra a Portaria SPA/MF nº 2.217/2025 e a Instrução Normativa SPA/MF nº 22/2025. Na mesma data, 19/12/2025, o Ministro Relator conheceu do pedido cautelar apresentado pela amicus curiae e o deferiu em parte, “*considerando a iminência do recesso forense e o risco de irreversibilidade de atos concretos praticados sob a égide dos citados atos normativos*”, para suspender, até a realização da audiência de conciliação, a eficácia das obrigações operacionais de bloqueio e encerramento compulsório de contas já ativas, mantida a vedação de novos cadastros. Em aditamento do mesmo dia, esclareceu que a decisão impunha o desbloqueio das contas na parte excedente ao valor dos benefícios e que a liminar de novembro de 2024 permanece hígida.

16. Desde então, o cenário normativo considerado por este STF sofreu intensa evolução. O ano de 2026 foi decisivo, nessa passagem de um ambiente de transição regulatória para um sistema de autorização, supervisão e fiscalização em pleno funcionamento, no qual as empresas privadas foram submetidas a requisitos de capacidade técnica e financeira, integridade, governança, segurança cibernética, prevenção à lavagem de dinheiro, atendimento ao apostador, jogo responsável e transmissão permanente de informações ao Poder Público.

II. DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.394/2026

17. 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 na data de publicação (art. 30). Em essência, a Medida Provisória nº 1.394/2026 (íntegra anexada, Doc. nº 1) tem 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” (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). Estende-se aos Estados e ao Distrito Federal, cujas concessões, permissões e autorizações são igualmente extintas (art. 2º 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” (parágrafo único). Vedam-se novas autorizações (art. 6º).

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 dos apostadores (§ 1º); as apostas em aberto cujo resultado não se apure no prazo “serão consideradas sem efeito” (§ 2º). Em dois dias após o desligamento, os operadores devem comprovar liquidez e entregar 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 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); 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, “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); qualifica a infração como “publicidade abusiva” do art. 37, § 2º, do CDC, “sem prejuízo da responsabilidade civil e penal” (art. 18). 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 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, ressaltando que as normas revogadas “permanecerão aplicáveis aos fatos ocorridos durante a vigência das autorizações” (art. 29 e parágrafo único).

18. O que a Medida Provisória chama de transição é um verdadeiro cronograma de desligamento sem qualquer possibilidade de planejamento estratégico das empresas que obtiveram as autorizações, com suspensão imediata de depósitos e extinção quase que imediata das operações.

19. A descrição do ato já revela a singularidade do caso. Não se trata de medida provisória que ajusta, restringe ou condiciona uma atividade regulada; trata-se de 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, e que a União explora, desde 1º de janeiro de 2025, por meio de autorizações onerosas a termo, preservando apenas as modalidades lotéricas que o Estado explora diretamente.

20. A Medida Provisória não contém uma única regra de descomissionamento. Nada sobre o encerramento dos contratos de trabalho, nada sobre os contratos de patrocínio e fornecimento em curso, nada sobre a comunicação ordenada aos consumidores. O próprio cronograma oficial divulgado pelo Governo Federal admite o “impedimento” da restituição dos saldos (Doc. nº 2), e o art. 9º, § 3º, disciplina os valores “cuja restituição não tiver sido possível”: o Estado, ao editar a Medida Provisória, já prevê a existência de impedimento, o que soa quase como uma confissão de que o prazo não pode ser cumprido.

21. Trata-se, portanto, de fato superveniente de extraordinária relevância para a compreensão do objeto destas ações diretas.

III. DA CONEXÃO ENTRE A MEDIDA PROVISÓRIA E O OBJETO DESTAS AÇÕES

22. A medida provisória tem força de lei, mas não tem a definitividade da lei. Sua vigência é limitada no tempo e condicionada à deliberação do Congresso Nacional: pode ser convertida em lei, com ou sem alterações; pode ser rejeitada; pode perder a eficácia pelo

decurso do prazo. Trata-se de ato normativo transitório e precário, por definição constitucional (*ex vi* art. 62, caput e §§ 3º, 7º, 11 e 12, da CF/88).

23. Por isso, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal assentou que a medida provisória não revoga a lei anterior com ela incompatível, apenas lhe suspende os efeitos enquanto perdurar sua vigência. Convertida em lei, surge uma norma nova, que então revoga a antecedente; rejeitada ou caduca a medida provisória, a lei anterior, que estava suspensa, retoma a eficácia.³

24. A consequência processual sobre os autos destas ADIs é direta. A Lei nº 14.790/2023 permanece no ordenamento jurídico, ainda que o art. 29 da Medida Provisória empregue o verbo revogar: a revogação veiculada por ato de vigência precária tem a mesma precariedade do ato que a veicula. O que a Medida Provisória altera é **a condição de eficácia da lei, agora submetida a um processo legislativo de prazo certo**. O objeto das três ações diretas, que impugnam a integralidade do marco legal, mantém-se íntegro. Não há prejudicialidade, e **o interesse no julgamento de mérito, longe de se esvaziar, intensifica-se**: o Congresso Nacional deliberará sobre a conversão da Medida Provisória tendo, ou não, a palavra desta Corte sobre a constitucionalidade do regime que ela suspende.

III.1. A Medida Provisória incide sobre as premissas que constituem o mérito destas Ações Diretas de Inconstitucionalidade

25. A discussão constitucional instaurada nestes autos sempre partiu de uma premissa: a existência de um mercado de apostas legalizado, regulado e submetido à supervisão estatal, cuja conformação deveria ser compatibilizada com a proteção dos consumidores, dos

³ STF, ADI 5709, Min. Rel. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. em 27/03/2019, DJe de 28/06/2019 (julgada em conjunto com as ADIs 5716, 5717 e 5727), item 2 da ementa: “Medida provisória não revoga lei anterior, mas apenas suspende seus efeitos no ordenamento jurídico, em face do seu caráter transitório e precário. Assim, aprovada a medida provisória pela Câmara e pelo Senado, surge nova lei, a qual terá o efeito de revogar lei antecedente. Todavia, caso a medida provisória seja rejeitada (expressa ou tacitamente), a lei primeira vigente no ordenamento, e que estava suspensa, volta a ter eficácia”. No mesmo sentido, quanto à sucessão de medidas provisórias: ADI 2984 MC, Min. Rel. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. em 04/09/2003, DJ de 14/05/2004 (“A revogação da MP por outra MP apenas suspende a eficácia da norma ab-rogada, que voltará a vigorar pelo tempo que lhe reste para apreciação, caso caduque ou seja rejeitada a MP ab-rogante”).

menores de idade, da saúde pública e da ordem econômica. A pergunta formulada pelas três ações diretas é se a Lei nº 14.790/2023 protege suficientemente esses bens.

26. Essa pergunta já foi analisada, em sede de medida cautelar, pelo Plenário desta Corte. Na decisão de 12/11/2024, referendada por unanimidade em sessão virtual de 14/11/2024, o Ministro Relator, com fundamento no art. 10 da Lei nº 9.868/1999, conferiu interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei nº 14.790/2023, para que a regulamentação prevista na Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 tivesse aplicação imediata quanto à publicidade dirigida a crianças e adolescentes, e determinou ao Ministério da Fazenda, “autoridade competente nos termos da Lei n. 14.790/2023”, a implementação de medidas de proteção especial que impedissem a participação nas apostas com recursos de programas sociais e assistenciais, “até a conclusão do julgamento de mérito das referidas Ações Diretas de Inconstitucionalidade”.

27. **A cautelar referendada ajustou a Lei nº 14.790/2023, operando por meio dela.** A cautelar deferida pelo Plenário deste STF pressupôs o regime de autorização em funcionamento, a competência regulatória do Ministério da Fazenda dele decorrente e confiou a esse órgão a execução das medidas protetivas determinadas. O cumprimento dessa ordem foi, aliás, o objeto das decisões de 19/12/2025 e da designação de audiência de conciliação (ainda pendente de nova data).

28. Na base, a Medida Provisória pressupõe **(i)** que a proteção conferida pelo regime da Lei nº 14.790/2023 é insuficiente e **(ii)** que somente a proibição a asseguraria. O Poder Executivo antecipou, por via própria e por prazo determinado, o resultado de um julgamento que este Tribunal anunciou realizar em conjunto.

29. Não se alega conflito entre a Medida Provisória e a cautelar referendada. **O ponto é outro: ao suspender a lei, a Medida Provisória também suspende a base de competência sobre a qual a cautelar se apoia, tornando impossível avaliar uma sem a outra.** A questão de saber se a Lei nº 14.790/2023 é constitucional, e em que termos, é prejudicial à avaliação da Medida Provisória. A avaliação da Medida Provisória, por sua vez, decide se o julgamento de mérito destas ações ainda encontrará, quando realizado, o mercado regulado sobre o qual toda a detalhada instrução se debruçou.

III.2. A análise há de ser conjunta, e não autônoma

30. Em 27/08/2026, ao adotar o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999 na ADI 7.749, o Ministro Relator anunciou o julgamento conjunto das três ações após a conclusão daquela instrução. A Medida Provisória surgiu, assim, entre a instrução e o julgamento.

31. **Uma apreciação da Medida Provisória, desvinculada da Lei nº 14.790/2023 e todo o acervo normativo circundante, faria com que o STF julgasse a proibição sem o conjunto de evidências que este próprio Tribunal reuniu sobre o setor: canalização da demanda, arrecadação e destinações legais, contratos em curso, mecanismos de proteção do apostador que só existem no ambiente autorizado.** Tais temas, a serem desenvolvidos a seguir, constituem o ponto de contato entre o mérito das ações diretas e os efeitos da Medida Provisória.

32. A conexão define a via processual adotada. A ANJL e o IBJR não aditam as ações diretas nem impugnam autonomamente a Medida Provisória. As associações tão somente noticiam o fato superveniente e submete ao Ministro Relator **a necessidade de medida cautelar instrumental, “destinada a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa” (art. 21, IV, do RISTF)**, que pode ser determinada, em caso de urgência, *ad referendum* do Plenário (art. 21, V, do RISTF; art. 10 da Lei nº 9.868/1999).

33. O precedente está nos próprios autos. Em 19/12/2025, o Ministro Relator conheceu do pedido cautelar formulado pela ANJL, na condição de *amicus curiae*, e o deferiu em parte, “considerando a iminência do recesso forense e o risco de irreversibilidade de atos concretos praticados sob a égide dos citados atos normativos”, para preservar, até a audiência de conciliação, o objeto sobre o qual o diálogo institucional deveria se desenvolver. A situação presente é semelhante, porém em escala maior: o que se pede a preservação do objeto do julgamento conjunto previamente anunciado e que pode ocorrer a qualquer momento.

IV. DA AUSÊNCIA DE URGÊNCIA E DO MARCO TEMPORAL PARA TUTELA CAUTELAR

IV.1. A urgência como pressuposto constitucional da medida provisória e o seu controle por este Tribunal

34. A Constituição condiciona a edição de medida provisória à relevância e à urgência do caso (art. 62, caput), e esses dois pressupostos não se confundem. A relevância diz com a matéria; a urgência, com o tempo, e dela depende a força de lei imediata de um ato editado sem deliberação parlamentar prévia. A Ilma. Ministra Cármen Lúcia, em lição doutrinária que transcreveu no voto condutor da ADI 4.717, sintetiza com maestria: **“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”**. Na mesma lição, a urgência “alia questão de data (momento) com a condição nela constatada” e “define, constitucionalmente, o momento da exigência da atuação administrativo-normativa”; os pressupostos do art. 62 não são “conceitos vagos ou despojados de conteúdo comprovável em cada caso”.⁴

35. Vale contextualizar. Na ADI 4.717, o Plenário, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 12.678/2012, resultado da conversão da Medida Provisória 558/2012. Pela via de Medida Provisória, alteraram-se 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**

⁴ ADI 4717, Min. Rel. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. em 05/04/2018, DJe de 15/02/2019. Voto da Relatora, itens 5 e 6, com transcrição de ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Medidas provisórias e princípio da separação de poderes. In: Direito contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 58-60.

República”, porque os conflitos fundiários tinham solução na própria Lei nº 9.985/2000 e os empreendimentos dependiam de licenciamento ambiental ainda não concluído.

36. Nessa linha, o *controle da urgência* é excepcional, e esta Corte Constitucional o reserva às hipóteses em que a ausência do pressuposto pode ser aferida objetivamente.⁵ Quando a questão chega ao Tribunal antes da deliberação do Congresso, a resposta tem sido a sustação cautelar dos efeitos até que o Parlamento decida, como nas duas decisões que seguem.

37. 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. A Exposição de Motivos justificava a urgência pela **“imediata diminuição dos custos administrativos, em todas as esferas federativas, referentes às publicações desses atos”, o que “pode contribuir para melhorar o quadro de crise fiscal dos entes”**. Sucede que, à época, o Projeto de Lei nº 1.292/1995 tramitava na Câmara dos Deputados, sob regime de urgência, o qual **disciplinava a mesma matéria** no âmbito da nova lei de licitações.⁶

38. Ao analisar a Medida Cautelar na ADI 6.229, perante a MP nº 896/2019, o Ilmo. Ministro Gilmar Mendes concentrou o exame na urgência, decomposta 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

⁵ ADI 2213 MC, Min. Rel. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. em 04/04/2002, DJ de 23/04/2004: os pressupostos da urgência e da relevância “estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias”. 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.

⁶ ADI 6229 MC, Min. Rel. Gilmar Mendes, decisão monocrática, j. em 18/10/2019. Relatório e itens I e IV da fundamentação.

custos não parece, por si só, suficiente para configurar a urgência autorizadora da eficácia imediata do diploma normativo”.

39. No bojo de ADI 6.229-MC, a existência de proposições em regime de urgência no Parlamento tornou o exame “ainda mais criterioso”, porque, diante delas, “o recurso ao exercício da função legiferante atípica precisa encontrar justificativa de ainda maior excepcionalidade para que fique caracterizada a sua urgência”. A decisão 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”, arguindo a **ausência de transição**, bem como “considerando que o Congresso Nacional poderá não convalidar a Medida Provisória ou aprovar lei de conversão com alterações ao texto”.⁷

40. A decisão na ADI 6.229 foi monocrática e dialoga com o raciocínio que o Plenário viria a adotar, com maior alcance, na ADI 7.232-MC, proposta contra a MP nº 1.135, de 26 de agosto de 2022, que adiou 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 os vetos presidenciais. A Exposição de Motivos afirmava que a urgência decorria da “necessidade de ajustar o cronograma de desembolsos nos auxílios”. A Relatora, Ministra Cármen Lúcia, deferiu a cautelar em 5 de novembro de 2022 e o Plenário a referendou em 9 de novembro, por maioria.⁸

41. O voto vencedor na ADI 7.232-MC **confrontou a urgência declarada com o que a medida fazia de fato**. Leis “debatidas por quase um ano pelas Casas Parlamentares” e aprovadas pelo seu caráter emergencial eram adiadas por ato que, “sob a alegação de relevância e urgência”, tornava facultativo o que era obrigatório: “de ato vinculante passa a discricionário; de obrigação de entrega, torna-se autorização para uma finalidade; de prazo imediato a se iniciar, é estabelecida a protelação da urgência”.

⁷ Vide ADI 6229 MC, Min. Rel. Gilmar Mendes, decisão monocrática, j. em 18/10/2019, item I da fundamentação e dispositivo.

⁸ STF, ADI 7232 MC-Ref, Min. Rel. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. em 09/11/2022. Relatório, itens 1 a 11.

42. A ementa sintetiza a razão de decidir na constatação de que o Presidente da República “valeu-se de medida provisória para desconstituir o que deliberado pelo Congresso Nacional”. O perigo da demora foi reconhecido sob uma premissa elucidativa: **a MP nº 1.135/2022, ainda que caducasse, já teria consumado seus efeitos no intervalo de vigência.** Nesse contexto, a cautelar foi deferida para sustar os efeitos da medida provisória até deliberação do Congresso Nacional, com efeitos *ex tunc* e repristinação das leis alteradas, mantendo a proposição o seu curso regular no Congresso Nacional, como projeto de lei.⁹

43. Cada um desses elementos tem correspondente nestes autos, e com registros mais abundantes. Até o protocolo desta manifestação, a exposição de motivos da Medida Provisória nº 1.394/2026 **não foi divulgada**, embora a Resolução nº 1/2002-CN determine que o texto da medida seja enviado ao Congresso Nacional no dia da publicação, “acompanhado da respectiva Mensagem e de documento expondo a motivação do ato” (art. 2º, § 1º).¹⁰ Não se conhecem, portanto, os dados empíricos ou técnicos (ou, no mínimo, os elementos de convencimento) pelos qual a proibição imediata, e não qualquer das medidas menos gravosas que o próprio Poder Executivo vinha adotando, seria a resposta exigida pelo momento.

44. Na ADI 7.232, as leis alteradas haviam sido promulgadas após a derrubada de vetos, com maiorias qualificadas em votação nominal, e o Executivo tentava por medida provisória o que perdera no Congresso. A Lei nº 14.790/2023, por sua vez, foi sancionada pelo próprio Presidente da República, depois de o Governo ter proposto o projeto, pedido urgência constitucional e orientado as votações que mantiveram os beneficiários de programas sociais como autorizados a apostar e os jogos on-line no texto. A Medida Provisória desfaz, portanto, o que o Executivo obteve no Congresso, sem apontar fato novo, justificativa técnica ou dados empíricos capazes de justificá-la.

⁹ ADI 7232 MC-Ref — ementa, acórdão e voto da Relatora, itens 39 e 40. A formulação do perigo da demora consta da petição inicial da Rede Sustentabilidade, transcrita no relatório.

¹⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 2002-CN. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Art. 2º, § 1º: “No dia da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, o seu texto será enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva Mensagem e de documento expondo a motivação do ato”.

45. O que se repete em ambos os casos é a inversão do sentido da urgência: um ato de vigência precária que, se produzir efeitos imediatos, consuma resultado irreversível antes que o Parlamento se pronuncie ou essa Suprema Corte defina sobre a constitucionalidade da lei suspensa pela MPV. No caso da Medida Provisória ora impugnada, soma-se a agravante do art. 62, § 11, da Constituição, que conserva regidas pela medida as relações constituídas durante sua vigência.

46. Daí o pedido de sustação dos efeitos até a deliberação definitiva do Congresso Nacional, nos termos do dispositivo referendado pelo Plenário. Os registros que demonstram a ausência de urgência neste caso, o processo legislativo de 2023 e os dados oficiais do mercado, são o objeto do que segue.

IV.2. A ausência de urgência no caso

47. Além de a MP ora examinada não ter se desincumbido do ônus de demonstrar de forma fundamentada e suficiente a presença do requisito da urgência, conforme reafirmam os precedentes supramencionados, existem circunstâncias fáticas objetivas que apontam precisamente em sentido contrário.

48. É possível vislumbrar um comportamento incoerente do governo federal em face da teórica urgência da aplicação de restrição integral de setor regulado. Isso porque, (i) em 2023, o processo de aprovação da Lei nº 14.790/2023 expõe que o governo, na verdade, combateu medidas legislativa que mitigariam externalidades negativas hoje utilizadas pelo governo como fundamento de urgência; e (ii) em termos fáticos, inexiste circunstância apta a demonstrar que o cenário brasileiro demonstra um aumento substancial e suficientemente preocupante para fazer surgir uma urgência que não foi abordada pelo governo à época da aprovação do PL nº 3.626 (proposição legislativa que deu origem à Lei nº 14.790/2023).

49. As apostas de quota fixa não constituem fenômeno novo, imprevisto ou superveniente que tenha surpreendido o Poder Público e tornado indispensável uma intervenção normativa com eficácia imediata. Ao contrário: o atual regime jurídico resultou de processo legislativo recente, amplamente debatido no Congresso Nacional, iniciado pelo

próprio Poder Executivo e acompanhado, em suas etapas decisivas, por manifestações expressas do Governo acerca das escolhas regulatórias que agora pretende desfazer.

50. Veja-se: as apostas de quota fixa foram legalizadas no Brasil em 2018, pela Lei nº 13.756/2018, e devidamente regulamentadas em 2023, por meio da Lei nº 14.790/2023. Essa última lei teve origem no Projeto de Lei nº 3.626/2023, **apresentado pelo próprio Poder Executivo em 25 de julho de 2023**. Na mesma data, o Governo solicitou sua tramitação em regime de urgência constitucional, com fundamento no art. 64, § 1º, da Constituição Federal.

51. Ou seja, mais do que simplesmente propor a regulamentação e legalização das apostas de quota fixa no Brasil, o Executivo a defendeu expressamente: na exposição de motivos que acompanhou o projeto, afirmou que a medida propiciaria o crescimento do mercado regulamentado de apostas, a contenção do mercado não regulamentado e resultados positivos de ordem econômica e social, além de fortalecer o combate à manipulação de resultados, à lavagem de dinheiro e a outros ilícitos. Transcreva-se *ipsis litteris*:

Item 16. “Importante destacar que, além da obrigação legal de se proceder à regulamentação da matéria, preconizada no § 3º do art. 29 da Lei nº 13.756, de 2018, cujo prazo expirou em dezembro de 2022, a medida propiciará o crescimento do mercado regulamentado de apostas e a contenção do mercado não-regulamentado, trazendo resultados positivos ao setor, ao Governo e aos destinatários legais, além de importante meio de combate à manipulação de resultados, à lavagem de dinheiro e outros ilícitos.”.

Item 17. “Destaca-se, ademais, que a regulamentação das apostas esportivas trará benefícios não só de ordem econômica, mas sobretudo social, por possibilitar a atuação do órgão regulador na prevenção do transtorno do jogo patológico, bem como na prevenção e no combate à manipulação de resultados nos eventos esportivos e lavagem de dinheiro.”.

52. Durante a tramitação do PL nº 3.626/2023, não apenas houve oportunidade concreta para que fossem debatidas restrições à atividade de aposta de quota fixa, como algumas delas foram expressamente submetidas ao Congresso Nacional e **rejeitadas com orientação contrária do próprio Governo**. Explica-se: Em 13 de setembro de 2023, durante a tramitação do PL nº 3.626/2023 na Câmara dos Deputados, o Relator, Deputado Adolfo Viana (PSDB-BA), apresentou texto que ampliou o alcance da proposição para abranger, além das apostas sobre eventos esportivos reais, também os eventos virtuais de jogos on-

line. Segundo a documentação reunida, essa alteração foi construída em acordo com a maioria das lideranças partidárias, **inclusive com a liderança do Governo**. Ou seja, a inclusão dos jogos on-line no marco regulatório não ocorreu de forma incidental ou contra a posição do Executivo, mas no curso de processo legislativo por ele próprio iniciado e com participação de sua liderança parlamentar. Ou seja, o Governo conhecia, participou e anuiu à ampliação do Projeto para incluir jogos on-line.

53. Na controvérsia ora examinada, **a modalidade que agora se pretende restringir por medida provisória foi expressamente incorporada ao regime jurídico durante um processo legislativo recente, no qual o próprio Executivo teve participação direta e oportunidade plena de sustentar posição diversa.**

54. Na mesma data, 13 de setembro de 2023, foi submetida à Câmara a Emenda de Plenário nº 26, de autoria do Deputado Aureo Ribeiro (Solidariedade-RJ), que propunha impedir a participação como apostadores de pessoas inadimplentes inscritas em entidades de proteção ao crédito, de pessoas inscritas no CadÚnico e de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹¹. Na orientação de bancada, **José Guimarães (PT-CE), então Líder do Governo na Câmara dos Deputados**, orientou voto “**não**” à Emenda nº 26. A proposta foi rejeitada por **342 votos a 82, com 8 abstenções**, e tanto a orientação do Governo quanto a da Federação PT-PCdoB-PV foram pelo voto contrário à restrição. O registro oficial da votação nominal da Câmara confirma o resultado, bem como a orientação da bancada¹²:

¹¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.626/2023: ficha de tramitação. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2387619>. Acesso em: 25 set. 2026.

¹² 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.

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

Senhor(a) Presidente,

Requeiro a V.Exa., nos termos do art. 161, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, destaque para Emenda de Plenário nº 26 apresentada à(à) 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 Infolog 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

55. Já em 2023, portanto, estavam colocadas perante o Congresso preocupações relacionadas ao acesso de pessoas em situação de vulnerabilidade econômica às apostas. Essas preocupações não surgiram em 2026. Foram transformadas em proposta legislativa concreta, submetidas a votação nominal e deliberadamente rejeitadas, inclusive com orientação contrária do próprio Governo. A circunstância pode justificar uma posterior revisão da política pública, mas não demonstra por que essa revisão não poderia ser novamente submetida ao processo legislativo parlamentar.

56. A discussão prosseguiu no Senado Federal. Em 12 de dezembro de 2023, o Senador Carlos Portinho (PL-RJ) apresentou a Emenda nº 139, que determinava a exclusão dos eventos virtuais de jogos on-line do texto. A proposta foi aprovada por 37 votos a 27. Segundo os registros reunidos, **as lideranças do Governo e do PT orientaram voto**

contrário à emenda, isto é, posicionaram-se pela manutenção dos jogos on-line no projeto. Entre os senadores petistas, seis votaram contra a exclusão¹³.

57. Não se está, portanto, diante de hipótese em que a proibição ou restrição da modalidade jamais tenha sido cogitada ou debatida. Ela foi colocada em votação de forma direta e objetiva. Ainda assim, a orientação política do Governo naquele momento foi contrária à exclusão. Isso reforça que a presente controvérsia não decorre do aparecimento repentino de uma atividade desconhecida ou de um problema que jamais tivesse sido submetido à deliberação legislativa, mas de uma mudança posterior de orientação governamental acerca de matéria já conhecida e debatida.

58. Na mesma data, o Senado apreciou a Emenda nº 157, de autoria do Senador Eduardo Girão (NOVO-CE), que pretendia proibir a publicidade de bets em arenas esportivas e o patrocínio individual de atletas. A justificativa apresentada era evitar que celebridades e pessoas influentes do mundo esportivo utilizassem sua reputação para estimular novos apostadores. A emenda foi rejeitada por 36 votos a 25, e, novamente segundo a documentação reunida, **as lideranças do Governo e do PT orientaram voto contrário à restrição**¹⁴.

59. Mais significativo ainda foi o que ocorreu após o retorno do projeto à Câmara. Como o Senado havia aprovado a retirada dos jogos on-line, a matéria voltou à Casa iniciadora para deliberação sobre essa modificação. Em 22 de dezembro de 2023, a Câmara apreciou a Emenda nº 3 do Senado, que retirava do texto do PL os eventos virtuais de jogos on-line, suprimindo a previsão que permitia que as apostas de quota fixa tivessem por objeto essa modalidade. Naquela votação, votar “sim” significava manter a exclusão dos jogos online promovida pelo Senado; votar “não” significava rejeitar a alteração e **reinsere os jogos online no projeto**. A orientação do Governo foi expressamente pelo voto “não”, assim

¹³ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 3.626/2023: votações (Emenda nº 139, sessão de 12 dez. 2023). Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/160197/votacoes#votacao_6797. Acesso em: 25 set. 2026.

¹⁴ BRASIL. Senado Federal. Emenda nº 157 ao Projeto de Lei nº 3.626/2023 e registro de votação, sessão de 12 dez. 2023. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9526007&disposition=inline>. Acesso em: 25 set. 2026.

como a da Federação PT-PCdoB-PV. Ao final, a Câmara rejeitou a alteração do Senado por 261 votos a 120, com 1 abstenção, preservando definitivamente os jogos on-line no texto que seguiria para sanção presidencial¹⁵.

60. Ou seja, os registros oficiais mostram, em sequência, que: (1) o Executivo apresentou o PL nº 3.626/2023 e pediu urgência constitucional, medida extrema para acelerar a votação de um projeto de lei de sua autoria; (2) defendeu benefícios econômicos e sociais da legalização e da regulamentação; (3) orientou contra a Emenda 26, que restringia apostas por inadimplentes, inscritos no CadÚnico e beneficiários do BPC; (4) a Câmara inseriu os jogos on-line (cassino e “jogo do tigrinho”) com o voto favorável do governo e do PT; (5) no Senado Federal, foi aprovada emenda que excluía os jogos on-line do projeto, sem qualquer questionamento quanto às apostas esportivas, apesar da orientação contrária, quanto aos jogos on-line, das lideranças do Governo e do PT, que defenderam a manutenção dessa modalidade; (6) com a alteração promovida pelo Senado, o projeto retornou à Câmara dos Deputados, onde a matéria foi novamente submetida à deliberação. A alteração senatorial, identificada na Câmara como Emenda nº 3, foi rejeitada, o que resultou na reinserção dos jogos on-line no texto. Nessa votação, o Governo e a Federação PT-PCdoB-PV orientaram pela rejeição da emenda e, portanto, pela manutenção dos jogos on-line no projeto; e (7) ao final, o projeto foi encaminhado à sanção presidencial. O Presidente da República poderia ter vetado a lei integralmente, ou ao menos a previsão relativa aos jogos on-line, mas sancionou, em 29 de dezembro de 2023, a Lei nº 14.790/2023 prevendo ambas as modalidades no marco regulatório.

61. Esse histórico enfraquece objetivamente a alegação de que a matéria teria adquirido natureza subitamente urgente. O Poder Executivo conhecia a atividade, seus potenciais riscos sociais, as discussões sobre publicidade, o acesso por grupos economicamente vulneráveis e a própria controvérsia acerca da admissibilidade dos jogos on-line. **Todos esses pontos foram debatidos no Congresso Nacional em 2023.** Mais do que isso, propostas restritivas

¹⁵ 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.

foram apresentadas por parlamentares identificados, submetidas a votação e, em diversos momentos, **enfrentaram oposição expressa do Governo**.

62. Nada impede, evidentemente, que o Poder Executivo modifique posteriormente sua orientação. **A mudança de posição política, contudo, não se confunde com a urgência constitucional exigida pelo art. 62.**

63. Ora, se o Governo passou a considerar inadequado, em 2026, o modelo que propôs e apoiou em 2023, poderia encaminhar ao Congresso Nacional novo projeto de lei propondo sua alteração ou revogação. O próprio histórico do PL nº 3.626/2023 demonstra que a matéria é perfeitamente suscetível a debate, emendas, negociação política e votação parlamentar. O que precisa ser demonstrado, para justificar a medida provisória, é algo distinto: **qual fato superveniente tornou impossível aguardar novamente esse procedimento legislativo.**

64. A cronologia revela, portanto, mais do que uma simples ausência de demonstração abstrata da urgência: revela que as mesmas questões que agora servem de fundamento para uma intervenção imediata já estavam presentes no debate legislativo de 2023 e foram objeto de escolhas políticas conscientes. A superveniência de orientação governamental mais restritiva pode constituir fundamento político para a apresentação de nova proposição legislativa; não basta, sem demonstração adicional, para transformar em urgente aquilo que o próprio Governo, poucos anos antes, submeteu ao Parlamento, debateu, apoiou e sancionou sob regime regulatório diverso.

65. Tampouco os dados oficiais da própria Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA/MF) revelam agravamento fático superveniente capaz de justificar a intervenção normativa imediata.

66. As informações apresentadas na Tabela 1 abaixo foram fornecidas pela Coordenação-Geral de Sistemas da SPA/MF, no âmbito do Processo nº 19995.012803/2026-27, instaurado a partir de pedido de acesso à informação formulado com fundamento na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Em resposta ao Pedido de Informação SEI nº 63569879, a própria Administração esclareceu que as informações

solicitadas acerca do mercado de apostas de quota fixa tinham como fonte os dados constantes do Sistema de Gestão de Apostas (SIGAP).

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.

Tabela 1. Volume financeiro de aportes e receita bruta (GGR) mensais, 2025 e primeiro semestre de 2026. Fonte: SPA/MF, Resposta ao Pedido de Informação SEI nº 63569879, Processo nº 19995.012803/2026-27. íntegra anexada, Doc. nº 3

67. As informações oriundas do SIGAP constituem parâmetro objetivo particularmente relevante para verificar se, no período que antecedeu a edição da Medida Provisória, ocorreu alguma alteração abrupta ou extraordinária capaz de justificar a impossibilidade de aguardar a deliberação do Congresso Nacional.

68. **Os dados não revelam essa ruptura. A evolução do volume financeiro de apostas, em primeiro lugar, aponta em sentido contrário à existência de uma escalada recente.** O volume mensal de aportes nos operadores, após atingir R\$ 22,59 bilhões em outubro de 2025, passou a apresentar trajetória decrescente e alcançou R\$ 13,06 bilhões em junho de 2026, o que corresponde a uma redução de aproximadamente 42,2% entre esses dois momentos.

69. A comparação entre períodos equivalentes conduz à mesma conclusão. No primeiro semestre de 2025, o volume acumulado de aportes nos operadores correspondeu a

aproximadamente R\$ 100,99 bilhões. No primeiro semestre de 2026, esse montante foi de aproximadamente R\$ 88,48 bilhões, representando redução de 12,4%.

70. A quantidade de apostas registradas tampouco revela qualquer ruptura ou crescimento exponencial. No primeiro semestre de 2025, foram registradas aproximadamente 2,46 bilhões de apostas; no mesmo período de 2026, aproximadamente 2,69 bilhões, variação de cerca de 9,5%. O maior número mensal da série, contudo, ocorreu ainda em outubro de 2025, quando foram registradas aproximadamente 536,5 milhões de apostas. Em junho de 2026, último mês abrangido pela série disponibilizada, foram registradas aproximadamente 447,3 milhões, quantidade cerca de 16,6% inferior ao pico anteriormente observado.

71. Há, ainda, elemento especialmente significativo quando os indicadores são considerados conjuntamente. Embora a quantidade de apostas no primeiro semestre de 2026 tenha sido aproximadamente 9,5% superior àquela registrada no mesmo período de 2025, o volume financeiro aportado foi 12,4% inferior. Disso resulta que o valor médio correspondente a cada aposta registrada caiu de aproximadamente R\$ 41,04 para R\$ 32,83, redução próxima de 20%.

72. Também o GGR não evidencia alteração repentina apta a caracterizar situação emergencial. O indicador apresenta oscilações ao longo de toda a série. No primeiro semestre de 2025, o GGR acumulado foi de aproximadamente R\$ 19,09 bilhões; no primeiro semestre de 2026, alcançou aproximadamente R\$ 20,28 bilhões, crescimento de cerca de 6,2%. O maior valor mensal ocorreu em janeiro de 2026, com aproximadamente R\$ 4,29 bilhões, reduzindo-se para R\$ 3,50 bilhões em junho, queda de aproximadamente 18,5% em relação àquele pico

73. Os dados oficiais, portanto, não demonstram estagnação do mercado (circunstância que sequer seria esperada de uma atividade econômica regularmente autorizada), mas tampouco revelam **inflexão abrupta, aceleração extraordinária ou alteração qualitativa recente** que permita identificar o surgimento de uma situação emergencial que fundamente

a edição da medida impugnada, ou seja, que justifique prescindir do processo legislativo ordinário.

74. Ao contrário, os números retratam um mercado em funcionamento regular, sujeito a oscilações mensais, no qual o primeiro semestre de 2026 apresentou redução expressiva do volume financeiro aportado, crescimento moderado da quantidade de apostas e variação igualmente moderada do GGR, sem que se identifique qualquer ruptura em relação ao cenário que já vinha sendo conhecido, acompanhado e regulado pelo Poder Executivo.

75. Esse aspecto assume especial importância porque o Poder Público **não apenas tinha conhecimento do funcionamento do mercado, como dispunha de informações operacionais continuamente transmitidas ao sistema oficial de fiscalização**. A SPA/MF esclarece publicamente que o SIGAP foi concebido justamente para permitir o monitoramento e a fiscalização da atividade e recebe os dados operacionais transmitidos pelos agentes autorizados.

76. Assim, se o fundamento da eficácia imediata da Medida Provisória fosse a ocorrência de um agravamento recente e extraordinário das circunstâncias fáticas relacionadas ao mercado de apostas, seria necessário demonstrar qual modificação concreta, identificável nos dados acompanhados pela própria Administração, tornou subitamente inviável aguardar o processo legislativo ordinário, esse é o ônus cuja justificação da medida provisória deveria ter se desincumbido para que fosse fundamentada a urgência da medida

77. É precisamente essa demonstração que não se encontra nos indicadores oficiais disponibilizados pela própria SPA/MF: **o que ocorreu entre a opção estatal de regular intensamente a atividade e a decisão, meses depois, de reputar indispensável sua proibição imediata?**

78. Inclusive, há que se considerar a existência de pesquisa governamental realizada no âmbito do Banco Central do Brasil que corrobora com o fato de que **não há alteração fática que demonstre o aumento substancial ou agravamento de situação não monitorada pelo poder público que justifique uma medida de urgência dessa magnitude**.

79. A conclusão é reforçada quando os dados oficiais do SIGAP são cotejados com as informações de que o próprio Poder Público já dispunha antes mesmo do início do mercado federal plenamente regulado, em 1º de janeiro de 2025.

80. Em setembro de 2024, o Banco Central do Brasil publicou o Estudo Especial nº 119/2024, intitulado “*Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores*”, que reproduz a Nota Técnica nº 513/2024-BCB/SECRE¹⁶. O estudo tinha justamente por objetivo dimensionar o mercado brasileiro de jogos de azar e apostas on-line e foi elaborado a partir da identificação das transferências realizadas, principalmente por Pix, para empresas que atuavam nesse segmento. O próprio Banco Central advertiu que se tratava de estimativa preliminar, sujeita às limitações metodológicas decorrentes da identificação das empresas e dos meios de pagamento considerados.

81. Ainda assim, o resultado é particularmente elucidativo para o presente caso. Já naquele momento, o Banco Central estimava que, entre janeiro e agosto de 2024, as transferências mensais para empresas de apostas oscilavam entre R\$ 18 bilhões e R\$ 21 bilhões, alcançando R\$ 20,8 bilhões apenas em agosto de 2024. Segundo o estudo, essas transferências brutas constituíam uma aproximação do montante apostado no período, estimando-se, ainda, que aproximadamente 15% dos valores permanecessem retidos pelas empresas, sendo o restante devolvido aos apostadores sob a forma de premiações.

82. O dado é relevante porque permite estabelecer um parâmetro oficial acerca da dimensão econômica da atividade **antes da conclusão do processo regulatório conduzido pelo próprio Poder Executivo**.

83. É certo que as séries não são tecnicamente idênticas. O levantamento do Banco Central utilizava transferências financeiras, especialmente via Pix, como aproximação para dimensionar o mercado, enquanto os dados posteriores da SPA/MF decorrem diretamente

¹⁶ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores**. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, set. 2024. (Estudo Especial, n. 119/2024). Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf. Acesso em: 28 set. 2026.

das informações transmitidas pelos agentes autorizados ao SIGAP. Por essa razão, não se pretende construir uma série estatística contínua nem estabelecer equivalência contábil exata entre as categorias. A comparação de ordem de grandeza, contudo, é altamente reveladora.

84. Em 2024, quando o mercado ainda se encontrava em processo de transição regulatória, o Banco Central já estimava transferências mensais entre R\$ 18 bilhões e R\$ 21 bilhões. Em 2025, primeiro ano de funcionamento do mercado regulado, os aportes mensais registrados no SIGAP oscilaram entre aproximadamente R\$ 12,0 bilhões e R\$ 22,6 bilhões, com média mensal de cerca de R\$ 19,1 bilhões.

85. Ou seja: **a dimensão financeira registrada após o início do mercado regulado permaneceu, em termos gerais, na mesma ordem de grandeza daquela que já havia sido identificada oficialmente pelo Banco Central em 2024.**

86. A comparação torna-se ainda mais significativa em 2026. No primeiro semestre daquele ano, os aportes mensais registrados pela SPA/MF variaram entre aproximadamente R\$ 13,1 bilhões e R\$ 18,6 bilhões, com média mensal de cerca de R\$ 14,7 bilhões. Em outras palavras, a média mensal observada no primeiro semestre de 2026 foi, inclusive, inferior ao piso de R\$ 18 bilhões da faixa estimada pelo Banco Central ainda em 2024.

87. O comportamento do GGR tampouco sugere mudança estrutural recente. A média mensal registrada no SIGAP foi de aproximadamente R\$ 3,39 bilhões em 2025 e permaneceu praticamente no mesmo patamar no primeiro semestre de 2026, em cerca de R\$ 3,38 bilhões. Embora não seja tecnicamente adequado equiparar esse indicador à estimativa de retenção realizada pelo Banco Central em 2024, os números novamente revelam ordens de grandeza comparáveis e, sobretudo, ausência de qualquer aceleração recente e excepcional da atividade.

88. A perspectiva temporal é decisiva. Em **setembro de 2024**, portanto, o Estado brasileiro já possuía estudo oficial que apontava movimentação mensal da ordem de dezenas de bilhões de reais no setor de apostas. Esse cenário não impediu o Poder Executivo de prosseguir com a implementação do regime instituído pela Lei nº 14.790/2023, concluir a extensa regulamentação infralegal da atividade, exigir a adequação dos agentes econômicos,

processar os pedidos de autorização e permitir o início do mercado federal regulado em 1º de janeiro de 2025.

89. Não há, nos dados posteriores, uma explosão quantitativa que permita distinguir substancialmente aquele cenário daquele existente quando da edição da Medida Provisória. Ao contrário:

- **em 2024**, o Banco Central já estimava transferências mensais entre R\$ 18 bilhões e R\$ 21 bilhões;
- **em 2025**, a média mensal de aportes registrada oficialmente pela SPA/MF foi de aproximadamente R\$ 19,1 bilhões;
- **no primeiro semestre de 2026**, essa média caiu para aproximadamente R\$ 14,7 bilhões.

90. A relevância desse comparativo não está em sustentar que inexistam riscos associados à atividade de apostas. Esses riscos já eram conhecidos e documentados. O próprio estudo do Banco Central de setembro de 2024 dedicou-se, inclusive, a examinar o perfil dos apostadores e potenciais repercussões da atividade, reconhecendo expressamente a necessidade de obtenção de mais dados e de maior tempo de análise para avaliação robusta de seus efeitos.

91. O que o comparativo evidencia é ponto diverso: **não se identifica um fato quantitativo novo, extraordinário e superveniente capaz de explicar a passagem de uma política pública de regulamentação intensiva para a necessidade constitucionalmente excepcional de proibição imediata do setor por medida provisória.**

92. Se movimentações mensais da ordem de R\$ 18 bilhões a R\$ 21 bilhões já eram conhecidas oficialmente em setembro de 2024 (quando o Poder Executivo ainda implementava o mercado regulado), caberia à justificação da Medida Provisória indicar qual alteração posterior tornou esse mesmo fenômeno subitamente incompatível com a espera pelo processo legislativo parlamentar. Os dados do próprio Estado não oferecem essa resposta.

93. Sem urgência demonstrada, a Medida Provisória foi editada sem um de seus pressupostos constitucionais de validade e antecipa, por ato unilateral e de vigência precária, um resultado que só o Congresso Nacional pode tornar definitivo. A suspensão cautelar de seus efeitos quanto aos agentes autorizados, até a deliberação parlamentar, corresponde à resposta que este Tribunal já deu a situações da mesma natureza e nada retira do Congresso Nacional, a quem a Constituição reserva o tempo e a palavra final sobre a matéria.

IV.3. O marco temporal: a deliberação definitiva do Congresso Nacional

94. O termo final da suspensão deve ser a deliberação definitiva do Congresso Nacional. A razão está na natureza do ato. A medida provisória é transitória por definição, e sua sorte se decide em quatro desfechos possíveis, todos previstos no art. 62 da Constituição: aprovada sem alterações, é promulgada pelo Presidente do Senado Federal como lei de conversão (art. 62, § 12, a contrario sensu); aprovada com alterações, mantém-se em vigor até a sanção ou o veto do projeto de lei de conversão (art. 62, § 12); rejeitada por qualquer das Casas, perde a eficácia desde a edição (art. 62, § 3º); não apreciada no prazo, computada a suspensão durante o recesso, perde a eficácia por decurso do prazo de vigência (art. 62, §§ 3º, 4º e 7º).

95. Qualquer um desses desfechos encerra a suspensão. A conversão em lei, com ou sem alterações, substitui o ato precário por lei em sentido formal, cuja constitucionalidade poderá então ser examinada por este Tribunal no julgamento conjunto, com o acervo já instruído. **A rejeição ou a caducidade restauram a eficácia da Lei nº 14.790/2023, e a cautelar terá cumprido sua função: impedir que, no intervalo, autorizações fossem cassadas, sítios bloqueados e um mercado desfeito de modo irreversível, quando a norma que o desfaz pode deixar de existir em poucos meses.**

96. A irreversibilidade é reforçada pelo art. 62, § 11, da CF/88. Se o decreto legislativo não for editado em sessenta dias após a rejeição ou a perda de eficácia, as relações jurídicas constituídas durante a vigência da medida provisória conservam-se por ela regidas. Sem a suspensão, a cassação de autorizações e o encerramento de operações praticados sob a Medida Provisória permaneceriam regidos por ela ainda que a Medida Provisória caducasse.

É exatamente o “risco de irreversibilidade de atos concretos” que fundamentou a decisão de 19/12/2025 nestes autos.

97. Projetado o calendário, a suspensão pedida tem horizonte definido: publicada a Medida Provisória em 25 de setembro de 2026, o prazo de sessenta dias encerra-se em 23/11/2026 e, acrescida a prorrogação e computada a suspensão durante o recesso de 23 de dezembro a 1º de fevereiro, o prazo máximo de vigência encerra-se em 04/03/2027.¹⁷ Trata-se de uma suspensão com duração determinada e, mais importante, proporcional ao que protege.

V. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCEDIMENTO NA ELABORAÇÃO NORMATIVA: MEDIDA PROVISÓRIA EDITADA SEM AVALIAÇÃO TÉCNICA DE SEUS IMPACTOS

98. A competência para editar medidas provisórias não é limitada apenas pelos pressupostos de relevância e urgência examinados no tópico anterior. Ela é também vinculada a um dever de justificar. Em uma República, quem exerce poder normativo delegado pelo povo **presta contas das razões e das informações que sustentam a norma que pretende impor, e essa exigência não se dirige apenas ao Legislativo.**

99. Nessa linha, a Professora Ana Paula de Barcellos identifica na Constituição um direito difuso a um devido procedimento na elaboração normativa, corolário dos princípios republicano e democrático, do Estado de Direito, da garantia do devido processo legal e do dever de publicidade, pelo qual quem propõe ou edita uma norma deve apresentar justificativa pública que aborde **(1)** o problema que a norma pretende enfrentar, **(2)** os resultados que se espera produzir; e **(3)** os custos e impactos que desde logo se pode antecipar.

¹⁷ Conforme o calendário de tramitação divulgado pelo Congresso Nacional para a MPV 1394/2026 (deliberação de 25/09/2026 a 23/11/2026), contado o dia da publicação como primeiro dia do prazo. Acrescidos os sessenta dias da prorrogação e suspensão a contagem durante o recesso de 23 de dezembro a 1º de fevereiro (art. 62, § 4º, da Constituição), o termo final corresponde a 04/03/2027.

100. Mais do que isso, para a constitucionalista, o destinatário mais frequente desse dever no sistema brasileiro é o Chefe do Poder Executivo — o “maior responsável pela proposição de normas no país”, inclusive “por meio de edição direta” de medidas provisórias. E essa exigência tem uma razão de ser: “assim como o Estado-Juiz e o Estado-Administrador, também o Estado-Elaborador de Normas está submetido ao devido processo legal”.¹⁸

101. Não basta “uma identificação puramente teórica do problema, sem qualquer informação concreta sobre sua realidade”, pois “dimensionar é um passo indispensável para que se possa conferir parâmetros mínimos para os debates em torno do problema em si, da ação estatal que se propõe e, sobretudo, do resultado que se pretende”. E, quanto aos custos e impactos, é categórica: “Omitir, ignorar ou desconsiderar os custos e impactos que podem ser conhecidos antecipadamente é uma forma de manipulação do dever de apresentar justificativa, incompatível com o Estado Democrático de Direito”.

102. Esse conteúdo mínimo não é apenas construção doutrinária. O Poder Executivo Federal o positivou no fluxo interno de elaboração de seus próprios atos. Vale mencionar o **Decreto nº 12.002**, de 22 de abril de 2024, norma por meio da qual a Presidência da República pretende vincular a edição de atos normativos ao longo de toda a Administração Pública Federal.

103. O Decreto nº 12.002/2024 se debruça sobre a categoria das Medidas Provisórias, estabelecendo diretrizes que devem iluminar o presente debate. Exige que a exposição de motivos “justificará e fundamentará, de forma clara e objetiva, a edição do ato normativo” e, no caso de medida provisória, “demonstrará, de modo expresso e objetivo, a relevância e a urgência” (art. 52, I e III). Determina que a exposição de motivos seja acompanhada do parecer de mérito e do parecer jurídico (art. 56) e impõe ao parecer de mérito “a análise do problema que o ato normativo visa solucionar”, “os objetivos que se pretende alcançar”, “a

¹⁸ BARCELLOS, Ana Paula de. Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017 (e-book). A definição do direito consta do item 8 das conclusões: “o devido procedimento na elaboração normativa é justamente um direito constitucional difuso pelo qual se exige de quem propõe a edição de norma jurídica que apresente justificativa correspondente. Essa justificativa deve conter razões e informações e abordar ao menos os seguintes temas: (i) o problema que a norma pretende enfrentar; (ii) os resultados que se espera sejam produzidos com a execução da norma; e (iii) os custos e impactos que se antecipa decorrerão da norma”.

identificação dos atingidos pelo ato normativo”, a análise do impacto da medida “sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição”; e, “na hipótese de medida provisória”, “a análise das consequências que resultariam do uso do processo legislativo regular” (art. 58, I, II, III, VI, b, e VII).¹⁹

104. Com o ímpeto de racionalização, o art. 60 do Decreto nº 12.002/2024 dispõe: **“As propostas de medidas provisórias encaminhadas à Casa Civil 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 previsto no art. 64, § 1º, da Constituição”**.

105. A ANJL e o IBJR não sustentam que o decreto seja parâmetro do controle de constitucionalidade — o próprio art. 76 do Decreto nº 12.002/2024 reconhece suas limitações, eis que a inobservância dessas regras não resulta na invalidade dos atos normativos.

106. Transpostos esses parâmetros para a Medida Provisória, a exposição de motivos deveria responder a perguntas simples:

- a) Qual é o problema que a proibição pretende enfrentar e em que dados ele se apoia, considerando que o mercado autorizado opera há nove meses sob regras que o próprio Ministério da Fazenda editou e fiscaliza, com registro de cada aposta no SIGAP?
- b) Que resultado se espera de uma proibição dirigida exclusivamente aos agentes que cumprem a lei, quando a demanda por apostas não desaparece e a oferta clandestina, dimensionada no tópico dedicado ao mercado ilegal, permanece acessível?

¹⁹ O Anexo do Decreto nº 12.002/2024 corresponde a um guia das questões a serem avaliadas antes da elaboração de qualquer ato normativo pelo Poder Executivo Federal. Destacam-se: “o que poderá acontecer se nada for feito” (item 1.8), “quais são as alternativas disponíveis” e seus “efeitos colaterais e outras consequências” (itens 2 e 2.3.5), “o que acontecerá se nada for feito de imediato” (item 7.1), se a proposta “pode ser submetida ao Congresso Nacional sob a forma de projeto de lei com adoção do processo legislativo de urgência” (item 7.2), se “há relação equilibrada entre custos e benefícios” e se “procedeu-se à análise” (item 16), e “qual o ônus a ser imposto aos destinatários do ato normativo” (item 16.1).

- c) Quais são os custos da medida para as contraprestações de outorga já recolhidas, para a arrecadação tributária e as destinações legais, para os empregos formais do setor e para a canalização da demanda?

107. Até o protocolo desta manifestação, a exposição de motivos da Medida Provisória nº 1.394/2026 não havia sido tornada pública. A página da matéria no Congresso Nacional registra o texto da medida, a Mensagem nº 784/2026 e o calendário de tramitação, mas não o documento que, nos termos do art. 2º, § 1º, da Resolução nº 1/2002-CN, deve acompanhar a medida no dia da publicação, e que o Decreto nº 12.002/2024 exige que demonstre a relevância e a urgência “de modo expresso e objetivo” e venha instruído com os pareceres de mérito e jurídico (arts. 52, III, e 56).²⁰ A medida já produz efeitos, já veda depósitos e já conta os dez dias para o desligamento; a motivação que deveria acompanhá-la desde o primeiro dia permanece desconhecida.

108. A consequência para o controle é direta. Esta Corte verifica, na exposição de motivos, “se as razões apresentadas [...] pelo Chefe do Poder Executivo são congruentes com a urgência e a relevância alegadas”, e foi nesse documento que a ADI 4717 constatou não se ter demonstrado “de forma suficiente” a urgência.²¹ Sem o documento, não há razões a confrontar, e o ônus de apresentá-las é de quem editou a norma, não de quem a impugna. O que se conhece é o que a Medida Provisória diz de si mesma, e ela nada diz sobre o problema que pretende enfrentar, sobre os resultados que espera produzir ou sobre os custos que impõe às contraprestações de outorga já recolhidas, à arrecadação, aos empregos formais e à canalização da demanda.

109. 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,

²⁰ BRASIL. Congresso Nacional. MPV 1394/2026: tramitação. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/175871>. Acesso em: 27 set. 2026. A página registra o texto da medida, a Mensagem nº 784/2026 e o calendário de tramitação (deliberação de 25/09/2026 a 23/11/2026; regime de urgência a partir de 09/11/2026), sem a exposição de motivos.

²¹ STF, ADI 5599, Min. Rel. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJ de 26/11/2020, ementa, item 3, conforme transcrita no voto da Relatora na ADI 7232 MC-Ref. No mesmo sentido, a ementa da ADI 4717, item 2: “na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso”.

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, véspera da edição da Medida Provisória, registra a decisão “informação inexistente”: “não foram identificados estudos, notas técnicas, pareceres, relatórios ou outros documentos especificamente destinados a avaliar os impactos econômicos, fiscais, regulatórios ou sociais decorrentes de eventual proibição”; “não foi identificada, no âmbito da Administração Pública federal, unidade administrativa formalmente incumbida” dessa avaliação; e “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”.²²

110. No dia seguinte a essa resposta, a Medida Provisória foi editada. O órgão que regula, autoriza e fiscaliza o setor declarou não dispor de qualquer estimativa sobre os efeitos da proibição, e a proibição veio mesmo assim, sem que o documento de motivação tenha sido divulgado até o protocolo desta manifestação. Não se está diante de justificativa insuficiente, como nas ADIs 4717, 6229 e 7232, nem de avaliação incompleta, como na ADI 7222, mas de avaliação que, segundo a própria Administração, não existe.

111. Este Eg. Supremo Tribunal Federal já se valeu da doutrina do devido procedimento na elaboração normativa no juízo de plausibilidade da inconstitucionalidade. Na ADI 7222, a Confederação Nacional de Saúde impugnou a Lei nº 14.434/2022, que instituiu o piso salarial nacional da enfermagem, alegando, entre outros vícios, **o descumprimento do dever de justificação e a ausência de avaliação dos impactos da medida sobre as finanças de Estados e Municípios, sobre o emprego no setor e sobre a oferta de leitos.**

²² 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. 4. 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.

112. O Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, em decisão monocrática de 04/09/2022, situou o exame no devido processo legal substantivo, do qual extrai o princípio da proporcionalidade, e assentou que “a observância de um devido procedimento na elaboração legislativa exige que quem apresente uma proposição normativa apresente, também, a justificativa correspondente”, com razões e informações sobre “o problema que a norma proposta pretende enfrentar; os resultados pretendidos com a edição e execução da norma; e os custos e impactos antecipados da medida proposta”. Em razão da ausência de avaliação de impacto, o que poria em risco valores constitucionais, o Relator **suspendeu a lei até que fossem avaliados os seus impactos, com intimação dos entes e entidades competentes para prestar as informações que o processo legislativo não havia produzido**. O fundamento está resumido na própria ementa:

Antes de tudo, porém, valores e bens jurídicos constitucionais substantivos impõem a avaliação prévia acerca (a) do impacto financeiro e orçamentário sobre Estados e Municípios e os riscos para sua solvabilidade (CF, art. 169, § 1º, I); (b) do impacto sobre a empregabilidade no setor, tendo em vista as alegações plausíveis de demissões em massa trazidas aos autos (CF, art. 170, VIII); e (c) do impacto sobre a prestação dos serviços de saúde, pelo alegado risco de fechamento de hospitais e de redução nos quadros de enfermeiros e técnicos (CF, art. 196).

(STF, ADI 7222 MC, Min. Rel. Roberto Barroso, decisão monocrática, j. em 04/09/2022).

113. Na ADI 7222, a suspensão do piso da enfermagem foi necessária porque a informação sobre os impactos não existia e precisou ser produzida por intimação de entes e entidades. No caso da Medida Provisória, a informação existe, está em poder da própria União e não foi considerada, o que torna a lacuna mais grave.

114. O foro dessa deliberação já está em funcionamento. A Medida Provisória encontra-se sob exame do Congresso Nacional, a quem cabe o juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais (art. 62, § 5º), e os projetos de lei sobre o mesmo objeto seguem em tramitação. O modelo de decisão da ADI 7222 MC, pelo qual a norma editada sem avaliação de impacto não produz efeitos até que essa avaliação ocorra no espaço deliberativo adequado, converge com a suspensão até a deliberação definitiva do Congresso Nacional que se pede nesta manifestação.

115. A ANJL e o IBJR não pedem que o Tribunal controle o mérito das razões do Executivo. Longe disso. Requer, apenas e tão somente, que se verifique o que é objetivamente verificável: se a Medida Provisória veio acompanhada de justificativa com o conteúdo mínimo que a Constituição exige. A doutrina vai além e sustenta que a ausência dessa justificativa configura, por si, inconstitucionalidade formal da norma editada;²³ para os fins desta manifestação, basta o que o precedente já assentou.

116. Esse fundamento soma-se, portanto, à ausência de urgência como razão para a suspensão pleiteada, bem como para o julgamento conjunto. Ele se articula com o dever específico de estimativa do impacto orçamentário e financeiro do art. 113 do ADCT, tratado no tópico dedicado ao erário, que é a concretização, no plano fiscal, do mesmo dever geral de avaliar antes de decidir. E antecipa o tópico seguinte: uma norma que não avaliou seus impactos tampouco considerou a confiança que os agentes autorizados depositaram no Estado ao recolher contraprestações de outorga e estruturar operações para um prazo de autorização determinado.

VI. VIOLAÇÃO À SEGURANÇA JURÍDICA. LIMITES CONSTITUCIONAIS DA RUPTURA ABRUPTA DE RELAÇÕES JURÍDICAS CONSTITUÍDAS PELO PRÓPRIO ESTADO

117. A Medida Provisória, de forma abrupta, desconstituiu substancialmente a arquitetura regulatória do mercado de apostas, depois de dar respaldo aos agentes privados para realizar investimentos, pagar contraprestações de outorga e cumprir extensa lista de requisitos para ingressar e permanecer em um mercado autorizado por prazo determinado.

²³ BARCELLOS, Ana Paula de. Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Edição eletrônica sem paginação; cap. 7.2: “a ausência da justificativa exigida pelo devido procedimento na elaboração normativa caracterizará uma inconstitucionalidade formal cuja consequência, assim como acontece com outras inconstitucionalidades formais, será a invalidade da norma afinal editada”. No mesmo sentido, sustentando que a inconstitucionalidade formal, ao devolver a matéria à deliberação informada do órgão competente, é a solução que melhor promove o devido processo legislativo: BARCELLOS, Ana Paula de. Devido processo legislativo, avaliação de custos e as opções hermenêuticas do STF. Revista Quaestio Iuris, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 1380-1404, 2022. DOI: 10.12957/rqi.2022.67635, p. 1381 e 1397.

118. A Constituição protege a segurança jurídica como direito fundamental (art. 5º, caput) e resguarda o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada contra a lei nova (art. 5º, XXXVI). Na ordem econômica, assegura a livre iniciativa e o livre exercício de atividade econômica, condicionado à autorização apenas nos casos previstos em lei (art. 170, caput e parágrafo único). Autorização expedida, contraprestação de outorga recolhida e prazo de exploração fixado compõem situação jurídica constituída sob a lei vigente, que a Constituição protege contra a surpresa normativa.

119. A jurisprudência deste Eg. STF reconhece a proteção da confiança como projeção do princípio da segurança jurídica e como elemento destinado a conferir estabilidade e previsibilidade à atuação estatal, especialmente quando o próprio comportamento do Poder Público induz os administrados a organizar suas condutas e seus investimentos, segundo determinado quadro jurídico.

120. O próprio Relator destas ações já enfrentou situação estruturalmente análoga. Na ADI 5956, a MP nº 832/2018, convertida na Lei nº 13.703/2018, instituiu **pisos mínimos para o frete rodoviário** e sujeitou os infratores a **sanções administrativas da ANTT**. Vossa Excelência registrou, a partir de aviso do Ministério da Agricultura trazido aos autos, que a imposição dessas sanções vinha gerando “grave impacto na economia nacional”, tanto mais preocupante “ante o cenário de crise econômica atravessado pelo país”, e assentou que o magistrado “tem o dever de examinar as consequências imediatas e sistêmicas que o seu pronunciamento irá produzir na realidade social” — porque, ao decidir, as Cortes Constitucionais alocam recursos escassos. Sem qualquer juízo sobre o mérito, e antes do julgamento pelo Plenário, suspendeu a aplicação das medidas coercitivas e punitivas com fundamento exposto na segurança jurídica do art. 5º, *caput* e XXXVI, da Constituição:

Inocorrente qualquer pronunciamento desta Corte sobre o mérito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, por razões de segurança jurídica (art. 5º, caput e XXXVI, da Constituição), impõe-se a concessão da cautelar para suspender a aplicação de multas, por órgãos e agências federais, em razão do tabelamento de fretes retratado na inicial, evitando-se, assim, o perigo de dano a que alude o art. 300 do Novo Código de Processo Civil.

[...] Determino, por consequência, que a ANTT e outros órgãos federais se abstenham de aplicar penalidades aos embarcadores, até o exame do mérito da presente Ação Direta pelo Plenário.²⁴

121. A presente situação merece tratamento igualmente voltado à tutela da segurança jurídica, e com maior razão. Na ADI 5956, o ato suspenso era uma lei de conversão, já apreciada pelo Congresso Nacional, e o impacto documentado era o encarecimento de um insumo. A Medida Provisória, ainda pendente de deliberação parlamentar, suprime integralmente atividade autorizada e onerosamente outorgada pela própria União, com os efeitos sobre o erário e sobre o grau de proteção aos consumidores descritos nos tópicos seguintes.

122. Ademais, no núcleo do ordenamento jurídico brasileiro, o art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (“LINDB”) exige regime de transição sempre que nova orientação impuser novo condicionamento a direito, para que a mudança se cumpra “de modo proporcional, equânime e eficiente”²⁵. O artigo 6º, §§1º e 2º, da LINDB, por sua vez, já definia que qualquer nova lei deve necessariamente respeitar o ato jurídico perfeito e o direito adquirido daqueles a quem ela atingir, reputando-se como ato jurídico perfeito o já consumado, segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

123. Na contramão, a Medida Provisória suprime a atividade sem transição alguma, abaixo do padrão que o próprio direito público brasileiro fixa para mudanças de intensidade muito menor.

124. Essa exigência assume intensidade ainda maior neste caso, pois o Estado brasileiro instituiu procedimento administrativo de autorização; examinou individualmente a capacidade técnica, financeira e reputacional dos requerentes; definiu o conteúdo das

²⁴ ADI 5956 TP, Min. Rel. Luiz Fux, decisão monocrática, j. em 06/12/2018. A decisão examinou a Medida Provisória nº 832/2018, convertida na Lei nº 13.703/2018, e a Resolução ANTT nº 5.833/2018.

²⁵ Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, art. 23, incluído pela Lei nº 13.655/2018: “A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo 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.” O dispositivo dirige-se a decisões administrativas, controladoras e judiciais; invoca-se aqui como expressão do padrão de transição que o direito público brasileiro exige mesmo de mudanças de intensidade muito inferior à de uma proibição.

autorizações; fixou contraprestação onerosa; estabeleceu prazo de exploração; criou o Sistema de Gestão de Apostas (SIGAP); passou a receber dados operacionais; instituiu taxa de fiscalização; criou regras de publicidade, integridade e jogo responsável; e desenvolveu mecanismos específicos de repressão ao mercado ilegal.

125. Ou seja, 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.

126. Foi a atuação do próprio Estado que levou à constituição do mercado regulado, de modo que sua eventual reconfiguração radical exige uma motivação proporcional à intensidade da intervenção, em linha com os princípios da segurança jurídica e da boa-fé.

127. 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.

128. A Lei nº 14.790/2023 garante prazo de 5 anos para exercício das atividades autorizadas, renováveis por igual período (artigo 5º, III, da Lei nº 14.790/2023). Ao proibir de súbito as apostas de quota fixa, a Medida Provisória nº 1.394/2026 frustra a legítima expectativa de exploração de atividade por prazo determinado. Há um período mínimo de duração do mercado, por força de lei que o instituiu e regularizou, o qual somente pode ser revisto, em caráter de urgência, se verificada situação extraordinária que justifique sua modificação, o que não é o caso dos autos.

129. As operadoras obtiveram autorizações, cumpriram requisitos, pagaram R\$ 30 milhões por licença, constituíram reservas, realizaram investimentos e organizaram operações. Empregam milhares de pessoas, recolhem bilhões de tributos e contratam ativamente com terceiros e expressiva cadeia de fornecedores. A Medida Provisória nº 1.394/2026, ao proibir de súbito essas atividades, frustra a confiança legítima e os direitos adquiridos pelos operadores que, de boa-fé, acreditaram nas promessas regulatórias do Estado.

130. A atuação do Poder Público, frise-se, implica risco de exposição financeira para a própria União. Conforme dado oficial do governo²⁶, há atualmente 85 empresas detentoras de autorizações para operar no mercado regulado. Considerando que cada outorga foi fixada em R\$ 30 milhões, o esvaziamento dessas licenças pela modificação do regime regulatório pode gerar um risco jurídico para o Governo Federal de aproximadamente R\$ 240 milhões.

131. 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.

132. As outorgas das autorizações concedidas às associadas da ANJL e do IBJR representaram exercício de discricionariedade da Administração, nos termos do artigo 5º, *caput*, da Lei nº 14.790/2023. Essa discricionariedade, porém, nunca foi irrestrita. A própria Lei nº 14.790/2023 fixou os requisitos para concessão das outorgas (artigos 7º e 8º) e determinou que a autorização seja expedida uma vez comprovado o seu atendimento (artigo 11). Uma vez emitidas, as autorizações constituem atos administrativos vinculados, dotados do prazo certo (cinco anos de vigência) e da onerosidade (R\$ 30 milhões para recebimento da outorga, mais R\$ 5 milhões para constituição de reservas financeiras) já descritos.

²⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Empresas autorizadas**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/transparencia-ativa-processos-de-autorizacao-de-apostas-de-quota-fixa/empresas-autorizadas>. Acesso em: 28 set. 2026.

133. O prazo certo e a onerosidade são justamente os traços que distinguem o ato precário, revogável a qualquer tempo e sem indenização, da permissão qualificada ou condicionada, pela qual a Administração Pública se autolimita e cuja extinção precoce obriga a indenizar, na forma da lei. A autorização de apostas de quota fixa pertence à segunda categoria.

134. Dessa qualificação decorre, para cada operador, a existência de um direito subjetivo à exploração da atividade durante todo o prazo da outorga, que a Administração se obrigou, ao fixá-lo, a respeitar. Tanto é assim que o Tema nº 138, da Repercussão Geral, e a Súmula 473/STF autorizam a Administração a revogar atos administrativos por conveniência e oportunidade, desde que respeitados os direitos adquiridos.

135. Em se tratando de direito subjetivo dos operadores, integram esse direito não apenas as garantias da lei sob a qual ele se constituiu, mas também os requisitos para modificação e extinção da autorização. No caso, a Lei nº 14.790/2023 não deixou a extinção da autorização ao alvedrio da Administração, condicionando-a ao exercício prévio da ampla defesa e do contraditório (artigos 38 a 41, da Lei nº 14.790/2023), em homenagem ao artigo 5º da Constituição Federal.

136. A proibição geral instituída pela Medida Provisória nº 1.394/2026 representa, em essência, um confisco de ativos financeiros dos operadores, algo vedado pelo artigo 62, § 1º, inciso II, da Constituição, na medida em que a Medida Provisória implica na retenção definitiva de valores vultosos desembolsados em contrapartida a direitos que o próprio instrumento normativo pretende suprimir. A vedação constitucional não comporta interpretação restritiva: qualquer ativo financeiro está abrangido, e as outorgas pagas – desprovidas de contraprestação equivalente após a supressão das apostas de quota fixa – enquadram-se inequivocamente nessa categoria.

137. Perante tais circunstâncias, deve ser protegida a confiança de agentes econômicos que estruturaram suas operações com base em autorização legítima, concedida nos termos da legislação vigente, por prazo mínimo determinado.

138. Nesse contexto, é evidente que a ruptura promovida pela MP 1394/2026 viola a segurança jurídica e surpreende todo o setor econômico com uma guinada regulatória incompatível com as políticas adotadas até o momento.

V.1. Da agenda regulatória em curso até as vésperas da edição da Medida Provisória

139. Ao longo de 2025 e 2026, o Poder Executivo Federal aprofundou os mecanismos de controle, fiscalização, proteção ao apostador e repressão às apostas ilegais.

140. Em 2026, o Ministério da Fazenda colocou em funcionamento e ampliou a divulgação da Plataforma Centralizada de Autoexclusão, instrumento que permite ao usuário bloquear simultaneamente seu acesso a todas as plataformas autorizadas pela SPA/MF, impedir novas contas vinculadas ao CPF e cessar o recebimento de publicidade direcionada.²⁷

141. Em julho de 2026, o Ministério da Fazenda, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República reforçaram as regras relativas à proteção do consumidor na publicidade de apostas, inclusive com novas advertências obrigatórias, vedações voltadas à proteção de crianças e adolescentes e procedimentos de cooperação entre órgãos públicos.²⁸

142. Em setembro de 2026, a SPA/MF editou a Portaria SPA/MF nº 2.750/2026, destinada a reforçar a prevenção, a identificação e a repressão das transações financeiras vinculadas a operadores ilegais. A medida operacionaliza instrumentos que se somam ao

²⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. Plataforma centralizada de autoexclusão permite bloquear sites de apostas autorizados de uma só vez. 3 jul. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2026/julho/plataforma-centralizada-de-autoexclusao-permite-bloquear-sites-de-apostas-autorizados-de-uma-so-vez>. Acesso em: 22 set. 2026.

²⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério da Fazenda amplia exigências de publicidade de apostas no país. 13 jul. 2026. A notícia oficial referencia a Portaria SPA/MF nº 1.964/2026 e a Portaria Interministerial MF/SECOM/MJSP nº 73/2026. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2026/julho/ministerio-da-fazenda-amplia-exigencias-de-publicidade-de-apostas-no-pais>. Acesso em: 22 set. 2026.

Decreto nº 13.033/2026 e à Resolução CMN nº 5.320/2026, ambos voltados ao bloqueio de contas e ao impedimento de transações relacionadas à exploração irregular de apostas.²⁹

143. Essa sucessão de atos estatais demonstra que, até momento imediatamente anterior à edição da Medida Provisória, a política pública federal seguia orientada por três vetores complementares: **(1)** fortalecimento do mercado autorizado e fiscalizado; **(2)** incremento da proteção do apostador no ambiente regulado; e **(3)** repressão tecnológica e financeira ao mercado clandestino.

144. **Logo, a mudança abrupta implementada pela Medida Provisória deveria ser acompanhada de demonstração concreta das razões que justificariam abandonar, total ou parcialmente, política que o mesmo Poder Executivo vinha aprofundando até poucas semanas antes.**

VII. DA OMISSÃO DA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO E DO DEVER DE CONSIDERAR CUSTOS E IMPACTOS, *EX VI* ART. 113 DO ADCT

145. Para além da violação à segurança jurídica, a Medida Provisória produz efeitos diretos sobre o próprio erário, ao comprometer receitas públicas relevantes decorrentes da exploração regulada das apostas de quota fixa sem que tenha sido apresentada estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

146. O art. 113 do ADCT³⁰ exige que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou implique renúncia de receita seja acompanhada da correspondente estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Trata-se, portanto, de exigência constitucional voltada a assegurar que alterações legislativas capazes de reduzir receitas públicas sejam precedidas da adequada avaliação de suas consequências fiscais.

²⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. SPA publica portaria de enfrentamento ao mercado ilegal de apostas. 15 set. 2026 (Portaria SPA/MF nº 2.750/2026). Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2026/setembro/spa-publica-portaria-de-enfrentamento-ao-mercado-ilegal-de-apostas>. Ver também: Decreto nº 13.033, de 19 jun. 2026; Resolução CMN nº 5.320, de 25 jun. 2026. Acesso em: 22 set. 2026.

³⁰ Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

147. Essa Suprema Corte já teve a oportunidade de assentar que a aludida norma constitucional “*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), e reafirmou 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*” (ADI 7.633/DF, Rel. Min. Cristiano Zanin). A Medida Provisória é proposição legislativa (art. 62, § 5º, CF/88) e, portanto, submete-se à exigência.

148. 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 essas receitas não são nada desprezíveis.

149. 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.³¹

150. Do mesmo modo, o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2027 (“PLOA 2027”) projetava 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)*,

³¹ 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.

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).

151. 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 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 centrais de orçamento sobre a compatibilidade com a meta de resultado primário (art. 143, § 2º; art. 141)³².

152. Não fosse isso o bastante, a Medida Provisória também cria, provavelmente sem saber, duas obrigações que nega ou ignora. A primeira delas é a restituição das contraprestações de outorga. Afinal, ao extinguir as outorgas onerosas, a princípio sem indenização (art. 4º, Medida Provisória), a Administração incorre em clara hipótese de responsabilidade civil do Estado por ato lícito, o que esse E. STF já reconheceu ser plenamente indenizável no âmbito do RE nº 571.96933.

153. 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*”. Ou seja, ao editar a Medida Provisória, a União poderá vir a assumir, de modo incauto, a indenização de parcela significativa dos trabalhadores do setor, sem sequer empreender qualquer estimativa a respeito.³⁴

³² 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.

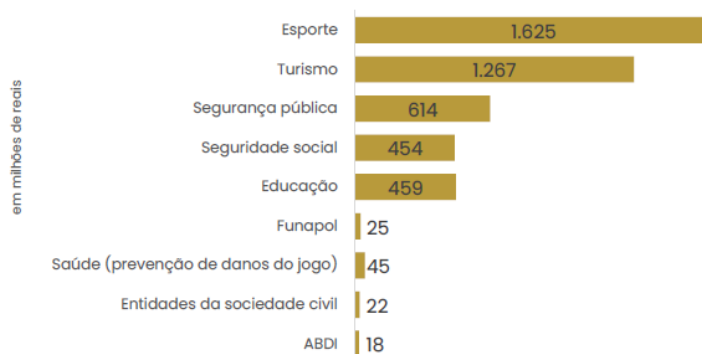
³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 571.969. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgamento: 12 mar. 2014. DJ 18 set. 2014.

³⁴ 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”).

154. A ausência da estimativa não é mera inferência. Em resposta conclusiva a pedido de acesso à informação datado de 24.9.2026 – isto é, um dia antes da edição da Medida Provisória –, o Ministério da Fazenda declarou expressamente não dispor de “*estimativas previamente elaboradas acerca dos eventuais efeitos dessa medida sobre a receita bruta de jogos*”, sobre “*a arrecadação tributária e as demais receitas públicas decorrentes da atividade*” e sobre “*os recursos destinados ao financiamento do esporte*”, nem de unidade administrativa incumbida de elaborá-las.³⁵ Ao que tudo indica, portanto, a MP nº 1394/2026 foi editada sem a estimativa que a Constituição e a Lei de Diretrizes Orçamentárias exigem.

155. 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. nº 5):

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.

156. 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

³⁵ 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. nº 4. Documento já referido no Tópico V.

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.

157. Por esses motivos, considerando 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.

VIII. CANALIZAÇÃO DA DEMANDA PARA O MERCADO ILEGAL E RISCO DE EXPANSÃO DA OFERTA CLANDESTINA

158. Uma das questões centrais para a compreensão adequada do problema é a denominada “taxa de canalização” (*channelisation rate*). O conceito é amplamente empregado por autoridades reguladoras estrangeiras e corresponde, em síntese, à proporção da atividade de apostas que ocorre em operadores autorizados em relação aos 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.

159. 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%³⁶. A taxa de canalização corresponde à parcela das apostas

³⁶ 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.

direcionada a operadores sujeitos à regulamentação nacional e ao recolhimento de tributos, constituindo um dos indicadores relevantes da efetividade do modelo regulatório.

160. 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 licenciado³⁷.

161. 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 anuais.³⁸ É também o intervalo compilado pelo estudo do Instituto Esfera de Estudos e Inovação, de fevereiro de 2026, a partir de levantamentos da LCA Consultores para o IBJR, que registrou estimativa de 51% referente ao primeiro trimestre de 2025.³⁹

162. 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 6). Pesquisa do Instituto Locomotiva, divulgada em junho de 2025, mostra a dimensão do problema do lado do consumidor: 78% consideram difícil

³⁷ 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.

³⁸ 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.

³⁹ 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.

distinguir sítios legais de ilegais e 46% já depositaram recursos em plataformas depois de identificá-las como falsas ou irregulares.⁴⁰

163. 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.

164. Se os consumidores migrarem para plataformas não autorizadas, a consequência poderá ser 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 publicidade responsável, da prevenção à lavagem de dinheiro, da tributação e do atendimento ao consumidor.

165. 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 permitem mitigar riscos associados à atividade e oferecer maior segurança aos consumidores (Doc. 5):

⁴⁰ 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

Responsabilidade dos operadores legais

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

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

166. Em contraponto, estudo conduzido em agosto de 2026 pela LCA Consultoria Econômica (**Doc. nº 6**) 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.

167. 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. Nesse contexto insere-se o 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 ACT nº 45/2024, que estabeleceu um fluxo direto de comunicação entre a SPA/MF e a Anatel para o encaminhamento das ordens de bloqueio.

168. O novo acordo instituiu laboratório físico e virtual de segurança cibernética. O laboratório se destina à identificação em massa de sites 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 à 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.

169. 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 sites encaminhados semanalmente para bloqueio e efetividade de 97% em relação às prestadoras.⁴¹

170. 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, que exige o encaminhamento de mais de mil novos domínios para bloqueio a cada semana.

171. 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.

172. 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

⁴¹ 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. Vide BRASIL. Câmara dos Deputados. Ministério da Fazenda apresenta na Câmara medidas contra bets ilegais. Agência Câmara de Notícias, 11 ago. 2026: “Carlos Renato Resende informou que mais de 60 mil sites já foram bloqueados.” Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1296642-ministerio-da-fazenda-apresenta-na-camara-medidas-contras-bets-ilegais>. Acesso em: 24 set. 2026.

Ministério da Fazenda a adoção de providências para assegurar recursos adequados à SPA/MF e permitir o cumprimento efetivo de suas funções de fiscalização.

173. 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.

174. Vale ressaltar que a repressão à oferta não autorizada não deve se limitar ao bloqueio de sites. O Relatório de Gestão Integrado do Ministério da Fazenda de 2025 já registrava a consolidação do mercado autorizado e o avanço das medidas de combate à ilegalidade. Em 2026, essa atuação foi ampliada, com iniciativas da União, do Conselho Monetário Nacional e da SPA/MF voltadas também à repressão da infraestrutura financeira utilizada por operadores não autorizados.

175. A Portaria SPA/MF nº 2.750, de 10 de setembro de 2026 é particularmente elucidativa, pois foi editada imediatamente antes da controvérsia ora examinada e expressamente fortalece os procedimentos de prevenção, identificação e repressão das transações financeiras relacionadas à exploração irregular de apostas.

176. Se o mercado ilegal já é suficientemente relevante para justificar a criação de mecanismos legislativos, regulatórios, financeiros e tecnológicos específicos de repressão, **seus potenciais efeitos não podem ser ignorados justamente quando se cogita suprimir o espaço econômico disponível ao mercado legal.**

177. A avaliação constitucional da Medida Provisória nº 1.394/2026 deve, portanto, considerar não apenas os efeitos pretendidos pela norma, mas também seus possíveis efeitos de substituição.

IX. A PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR E O JOGO RESPONSÁVEL SÃO FINALIDADES DO PRÓPRIO MERCADO REGULADO

178. A ANJL e o IBJR não ignoram nem minimizam os problemas associados ao jogo excessivo ou problemático, tampouco questionam a legitimidade constitucional de políticas destinadas a proteger crianças e adolescentes, pessoas em situação de vulnerabilidade, consumidores superendividados ou indivíduos que apresentem comportamento de risco.

179. A proteção desses grupos constitui elemento indispensável de qualquer modelo regulatório responsável e foi objeto de medidas específicas adotadas por este E. STF no âmbito das presentes ADIs. A questão relevante é qual estrutura regulatória proporciona maior capacidade real de proteção ao consumidor que continuará demandando produtos de apostas.

180. Para respondê-la, a ANJL e o IBJR examinarão: **(i)** os instrumentos de proteção ao consumidor existentes exclusivamente no mercado regulado; **(ii)** o estado atual das evidências, que não autoriza concluir pela ineficácia do arcabouço regulatório instituído em 2024; e **(iii)** a necessidade de considerar a canalização da demanda na avaliação de medidas restritivas, à luz do princípio da precaução, que não se confunde com proibição.

181. 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.

182. A Plataforma Centralizada de Autoexclusão, implementada pelo próprio Governo Federal, evidencia concretamente essa diferença. Por meio dele, o consumidor pode requerer, mediante identificação por CPF, seu bloqueio simultâneo de todas as plataformas autorizadas, impedir a abertura de novas contas durante o período escolhido e deixar de receber publicidade direcionada. A plataforma também encaminha informações sobre serviços públicos de saúde disponíveis para pessoas que necessitem de acompanhamento relacionado aos impactos do jogo. **Nenhum desses mecanismos possui eficácia**

equivalente contra operadores clandestinos que deliberadamente atuam fora da jurisdição regulatória brasileira.

183. Quanto ao estado das evidências, a principal pesquisa de referência sobre o tema no Brasil é o LENAD III⁴², que mediu, em 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.

184. O mesmo se aplica às estimativas de custo social das apostas. A mais citada, do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS)⁴³, 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.

185. Inclusive, é essencial destacar que os únicos dados públicos de saúde divulgados pelo Governo Federal⁴⁴ apontam para um número de atendimentos de até 10.533 pessoas até o primeiro semestre de 2025, sendo que, desde que disponibilizado o teleatendimento, em março desse ano, cerca de 7.000 pessoas se cadastraram. Mas o que é mais grave: quando o Ministério da Saúde passou a questionar aos apostadores se eles jogavam em endereços legais ou não, num universo de 291 apostadores, 53% dos que souberam responder disseram que jogavam em plataformas ilegais, sendo que quase 30% não souberam responder se jogavam em plataformas legais ou não.

⁴² 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.

⁴³ 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.

⁴⁴ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2026-06/alta-demanda-faz-sus-ampliar-teleatendimento-jogadores-compulsivos>

186. O cenário reforça a necessidade de fortalecer a regulação no tocante à proteção da saúde dos consumidores, e não de encerrá-la bruscamente, sem qualquer planejamento técnico, colocando a integralidade dos apostadores no mercado ilegal, sem qualquer plano de transição ou proteção que seja.

187. No que diz respeito ao endividamento, a literatura identifica maior risco à saúde financeira em nível individual entre apostadores⁴⁵⁴⁶. Não há, porém, evidência de que as apostas sejam fator relevante na trajetória agregada de endividamento das famílias brasileiras. Estudo da LCA Consultoria Econômica (Doc. 7), 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).

188. Referido estudo demonstra, ademais, 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 segundos.⁴⁷

189. O diagnóstico do Banco Central aponta na mesma direção. Em apresentação de 24.8.2026, 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*

⁴⁵ 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.

⁴⁶ RIBEIRO, Livio; 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.

⁴⁷ LCA CONSULTORIA ECONÔMICA. Endividamento e inadimplência das famílias no Brasil: evidências sobre a dinâmica recente e fatores de impacto. Abril de 2026, p. 4 e 19-23. 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%).

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 fatores.⁴⁸

190. Os estudos que atribuem às apostas peso relevante partem de metodologias contrafactuais, e não da verificação efetiva do desembolso dos apostadores, e desconsideram, em absoluto, o peso dos juros elevados e da expansão do crédito digital, fatores estruturais do endividamento no país. O mesmo déficit de evidências atinge 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.

191. O impacto da Medida Provisória no consumidor é agravado quando se considera o efeito de canalização a que se aludiu acima. Afinal, o Brasil possui mercado ilegal significativamente maior do que o de jurisdições regulatórias maduras. O relatório Fora do Radar 2.0, por exemplo, publicado pela LCA Consultores em agosto de 2026, estima que a participação da oferta clandestina alcance cerca de 44% no Brasil.⁴⁹

192. Essa circunstância decorre da própria natureza do produto. 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. Por isso, medidas restritivas como as importas pela Medida Provisória exigem cuidado redobrado. Não apenas porque pode funcionar, com

⁴⁸ 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 (“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 a apresentação do Relatório de Estabilidade Financeira de 25 maio 2026 (“O endividamento das famílias continua em alta, pressionado pelo crescimento do cartão de crédito e dos empréstimos pessoais sem garantia”), 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.

⁴⁹ LCA CONSULTORES; INSTITUTO BRASILEIRO DE JOGO RESPONSÁVEL (IBJR). Fora do Radar 2.0: dimensionamento e impactos socioeconômicos do mercado ilegal de apostas no Brasil. Ago. 2026. Doc 6.

visto, como incentivo à migração para o mercado clandestino, como gerar um efeito adverso e mais deletério aos consumidores de forma mais agravada, que são os destinatários prioritários da política protetiva. E, se há 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 e a vulnerabilidade do consumidor. Além de deslocar o jogador problemático, expõe apostadores até então casuais a plataformas geridas por organizações criminosas.

193. 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. Em síntese, a proteção ao consumidor não pode ser analisada apenas pelo prisma da redução da oferta legal. 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.

X. DOS PEDIDOS

194. Ante o exposto, em agir de boa-fé, a ANJL e o IBJR vêm à presença de Vossa Excelência:

(i) comunicar formalmente a edição da Medida Provisória nº 1.394, de 25 de setembro de 2026; e, sobretudo em razão do risco de dano irreversível por ela gerado decorrente da violação à segurança jurídica, ao erário e aos direitos dos consumidores,

(ii) informar que a ANJL está a ingressar contra a citada MP, na data de hoje, com Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, cumulada, destaque-se,

com pedido de Declaração de Constitucionalidade do art. 29 e 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 (ainda que mediante o estabelecimento de interpretação conforme à constituição), requerendo a concessão de medida cautelar para:

(ii.1) 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, **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; ou, quando não,

(ii.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; ou, quando não,

(ii.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; e,

(ii.4) em qualquer das hipóteses, que se determine 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; e,

(iii) após reiterá-los no bojo da presente **ADI**, **ponderar** e **requerer** a imediata análise da medida cautelar apresentada, seja no bojo da referida ADI que está a ser proposta, ou, considerada urgência na edição do citado provimento, seja no bojo destas próprias ADIs;

(iv) **requerer a consideração do fato superveniente no julgamento conjunto das ADIs 7721, 7723, 7749 e da ADI c/c ADC que está a ser proposta pela ANJL**, com as manifestações da ANJL e do IBJR pela improcedência dos pedidos das três primeiras e de procedência dos pedidos da última.

Termos em que espera deferimento.

Brasília, 28 de setembro de 2026.

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

Celso Cintra Mori
OAB/SP nº 23.639

Bernardo Cavalcanti Freire
OAB/SP 291.471

Vicente Coelho Araújo
OAB/DF nº 13.134

Marcelo José Bulhões Magalhães
OAB/DF 54.229

André Santa Ritta
OAB/RJ 173.324

