



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MIN. LUIZ FUX, RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7721

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no exercício de suas prerrogativas constitucionais e legais (artigos 103, § 3º; e 131 da Constituição; bem como artigo 4º, inciso III, da Lei Complementar nº 73/1993), vem, **em atenção ao despacho de 2 de outubro de 2026, apresentar manifestação nos seguintes termos.**

Desde já, diante da sensibilidade dos pedidos aditivos formulados todos por partes admitidas na condição de *amici curiae* nestes autos, no sentido de viabilizar a ultraatividade de regime legal de apostas de quota fixa, a presente manifestação postula, desde já, **seja determinada a oitiva do Procurador-Geral da República, em 72h, bem como apreciada a possibilidade de realização de nova audiência pública, nos termos a seguir desenvolvidos.**

1. DO CASO DOS AUTOS

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela CNC tendo por objeto a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, relacionadas à instituição e à exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa.

2. A Associação Nacional de Jogos e Loterias – ANJL e o Instituto Brasileiro de Jogo Responsável – IBJR, entidades admitidas nos aludidos feitos como *amici curiae*, apresentaram manifestação em razão da edição da Medida Provisória nº 1.394, de 25 de setembro de 2026, que “*proíbe a exploração, a oferta, a intermediação e a publicidade de loterias de apostas de quota fixa no território nacional, institui o Comitê Interinstitucional de Fiscalização da Exploração e da Publicidade Ilegal de Apostas de Quota Fixa, e altera a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.*”

3. Posteriormente aos pedidos da ANJL e do IBJR, vieram aos autos manifestações de outras entidades representativas do setor de apostas e de organizações patrocinadas, veiculando manifestações críticas à MP nº 1.394/2026, todas na condição de *amici curiae*, dentre elas o Sindicato Nacional das Associações de Futebol Profissional e suas Entidades Estaduais de Administração e Ligas – SINAFUT (pet.STF 122.139/2026); o Clube de Regatas do Flamengo (Pet.STF 123.059/2026); a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT (Pet.STF 123.796/2026); e o São Paulo Futebol Clube (pet.STF 124.406/2026)

4. Alegam, em síntese, ausência de urgência para a edição da medida provisória e inobservância do devido procedimento de elaboração normativa, por entenderem que o ato teria sido editado sem avaliação técnica de seus impactos e sem estimativa das repercussões orçamentárias e financeiras. Acrescentam que a proibição comprometeria a arrecadação e o financiamento das políticas públicas beneficiárias dos recursos provenientes do mercado regulado.

5. Apontam violação à segurança jurídica e à proteção da confiança. Nessa linha, argumentam que a extinção das autorizações, concedidas mediante contraprestação e por prazo determinado, frustraria a confiança legítima dos operadores, que realizaram investimentos e estabeleceram relações contratuais sob a legislação anterior.

6. Sustentam, ademais, que a proibição estimularia a migração dos apostadores para operadores clandestinos, afastando-os dos mecanismos de identificação, fiscalização, autoexclusão e prevenção de danos existentes no mercado autorizado. Questionam a suficiência das evidências utilizadas para fundamentar a medida, especialmente quanto à possibilidade de atribuir ao mercado regulado os impactos sanitários e econômicos apontados, e defendem o aperfeiçoamento da regulação em lugar da proibição da atividade.

7. Nesse contexto, informam o ajuizamento de ação de controle concentrado contra a Medida Provisória nº 1.394/2026, cumulada com pedido de declaração de constitucionalidade do marco legal anterior, e formulam (ANJL e IBRJ) os seguintes pedidos cautelares:

(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.

8. Em petição de 28 de setembro de 2026, as entidades comunicaram o protocolo da ação direta ajuizada (ADI nº 8027, distribuída por prevenção ao Ministro LUIZ FUX) e reiteraram os pedidos cautelares, invocando o alegado crescimento da oferta clandestina após a edição da medida provisória.

9. Na mesma data, o Advogado-Geral da União requereu, nos autos da ADI nº 7721, a abertura de vista à Presidência da República e à Advocacia-Geral da União, pelo prazo de 72 horas, para manifestação sobre as alegações apresentadas.

10. No dia 2 de outubro de 2026, o Ministro Relator determinou a intimação do Advogado-Geral da União para manifestação no prazo requerido.

11. Em nova petição, também datada de 2 de outubro de 2026, a ANJL reiterou a necessidade de apreciação da medida cautelar antes das 23h59 de 5 de outubro de 2026, sob o argumento de que o desligamento das plataformas, o desfazimento das apostas em aberto e a retirada da publicidade e dos sinais de patrocínio produziriam efeitos irreversíveis ou de difícil reversão.

12. Nessa oportunidade, desenvolveu a alegação de que a medida provisória teria invadido matérias constitucionalmente vedadas a essa espécie normativa, ao recolocar a atividade no campo das contravenções penais e permitir o perdimento administrativo de valores sem processo judicial prévio. Acrescentou projeções de perda arrecadatória e informações sobre a dimensão da oferta clandestina, com referência a relatório que teria identificado 18.195 sítios eletrônicos ilegais ativos.

13. Ao reiterar o pedido anteriormente formulado, a entidade passou a requerer expressamente a atribuição de efeitos retroativos às providências postuladas, nos seguintes termos:

(i) apreciação, com a urgência que o caso reclama e antes das 23h59 de segunda-feira, 5 de outubro de 2026, da medida cautelar formulada no item “c” da inicial (art. 21, V e § 7º, do RISTF), para, em caráter principal, suspender com efeitos *ex tunc* a eficácia da MP na íntegra até a conclusão de sua apreciação pelo Congresso Nacional ou o julgamento de mérito desta ação, o que ocorrer primeiro, mantidos em vigor o Capítulo V da Lei nº 13.756/2018 e a Lei nº 14.790/2023, as autorizações vigentes e as medidas da cautelar referendada nas ADIs nºs 7.721 e 7.723 (item c.1); ou, quando não, subsidiariamente, suspendê-la com efeitos *ex tunc* em relação aos agentes detentores de autorização vigente (item c.2); ou, quando não, sucessivamente, prorrogar com efeitos *ex tunc* os seus prazos nos termos do item c.3; e,

(ii) em qualquer das hipóteses, a determinação aos órgãos de implementação (MINISTÉRIO DA FAZENDA (MF), SECRETARIA DE PRÊMIOS E APOSTAS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA (SPA/MF), MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (MJSP), AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL), BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN), CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA) e COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br) para que se abstenham dos atos de execução da MP, comunicando-se às Presidências das Casas do Congresso Nacional (item c.4).

24. Por fim, diante da exiguidade temporal até a consumação dos efeitos irreversíveis anunciados nesta petição, requer-se seja atribuída força de mandado-ofício à eventual decisão concessiva da medida cautelar requerida, sem prejuízo da determinação de que as intimações diretas sejam realizadas com a urgência que o caso reclama.

2. DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES FORMULADAS PELAS ENTIDADES PETICIONANTES

2.1 *Da relevância e urgência na edição da Medida Provisória nº 1.394/2026 e do atendimento ao devido procedimento na elaboração do ato normativo*

14. Como visto, alega-se ausência de urgência para a edição da medida provisória, além de inobservância do devido procedimento de elaboração normativa, por entenderem que o ato teria sido editado sem avaliação técnica de seus impactos e sem estimativa das repercussões orçamentárias e financeiras.

15. Cumpre frisar, de início, que a Medida Provisória nº 1.394/2026 insere-se no âmbito da competência legislativa privativa da União para dispor sobre “*sistemas de consórcios e sorteios*”, prevista no artigo 22, inciso XX, da Constituição de 1988.

16. A propósito, a Súmula Vinculante nº 2 estabelece ser “*inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias*”. Esse Supremo Tribunal Federal, inclusive, reafirmou essa compreensão no julgamento conjunto das ADPFs nº 492 e nº 493 e da ADI nº 4986, distinguindo a competência legislativa privativa da União da competência material dos demais entes federativos para exploração das modalidades lotéricas instituídas pela legislação federal.

17. A competência legislativa para definir as modalidades lotéricas admitidas no território nacional compreende, por consequência lógica, a possibilidade de alterá-las ou suprimi-las, desde que observados os demais parâmetros constitucionais.

18. Com efeito, reconhecer à União competência para instituir determinada modalidade lotérica, mas negar-lhe competência para posteriormente extingui-la, equivaleria a atribuir caráter constitucionalmente irreversível a uma opção de política legislativa que a própria Constituição não tornou permanente.

19. A instituição das apostas de quota fixa pela Lei nº 13.756/2018 e o posterior aperfeiçoamento de seu regime por meio da Lei nº 14.790/2023 não retiraram dos Poderes constitucionalmente competentes a possibilidade de reavaliar a conveniência de sua manutenção à luz da experiência adquirida com a implementação do modelo.

20. Não há, portanto, contradição constitucional entre a regulamentação inicialmente implementada e a posterior decisão legislativa de modificar substancialmente a política pública.

21. Ao contrário, a atuação estatal em matéria regulatória pressupõe acompanhamento permanente dos efeitos concretos da disciplina normativa, sendo constitucionalmente legítimo que os Poderes Executivo e Legislativo alterem a resposta normativa quando a experiência administrativa, econômica e social revele circunstâncias que justifiquem nova conformação da política pública.

22. Reconhecida a competência constitucional da União para disciplinar as modalidades lotéricas, cumpre examinar o contexto fático e regulatório no qual se insere a edição da Medida Provisória nº 1.394/2026. Esse aspecto assume particular relevância, pois se articula com a argumentação deduzida na petição sob exame, que procura caracterizar a falta de urgência na edição do aludido ato normativo.

23. É certo que a edição de medida provisória depende da presença dos requisitos de relevância e urgência. Contudo, a jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal é consolidada no sentido de que **o controle jurisdicional desses pressupostos possui caráter excepcional, cabendo a invalidação somente quando sua ausência se mostrar objetivamente evidente**. A Corte ressalva, nesse campo, o espaço de avaliação conferido inicialmente ao Presidente da República e, subsequentemente, ao Congresso Nacional. Confira-se:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDAS PROVISÓRIAS 2.131/2000 E 2.215-10/2201. EMENDA CONSTITUCIONAL 32/2001. REMUNERAÇÃO DOS MILITARES. REGULAMENTAÇÃO MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR. DESNECESSIDADE. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. Constitui entendimento consolidado da Corte que **a análise de mérito dos requisitos de relevância e urgência das medidas provisórias pelo poder judiciário tem caráter excepcional, justificando-se apenas nos casos em que a ausência de tais requisitos for evidente**. 2. No presente caso, verificou-se que as medidas provisórias impugnadas foram editadas para atender as exigências da Emenda Constitucional 18/1998, preenchendo satisfatoriamente os requisitos exigidos pela Constituição da República. 3. Remuneração dos militares não é matéria reservada a lei complementar, e portanto deve ser regulamentada por meio de lei ordinária, nos termos do art. 142, § 3º, inciso X, da CRFB. 4. A permanência no ordenamento jurídico de medidas provisórias anteriores à Emenda Constitucional 32/2001 não viola o princípio da separação de poderes, pois tal decisão foi tomada pelo próprio poder constituinte derivado. 5. Ação direta conhecida e pedido julgado improcedente.

(ADI nº 7093, Relator: Ministro EDSON FACHIN, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em: 17/12/2022, Publicação em: 06/02/2023; grifou-se).

24. A essa excepcionalidade deve ser somada uma outra cautela, relativa ao próprio objeto do ato normativo impugnado, que tem natureza regulatória, o que o torna ainda mais permeável ao aperfeiçoamento técnico e à avaliação política.

25. Essa leitura de comedimento institucional tem sido reiterada por essa Suprema Corte em diversas ocasiões, sob o pressuposto de que “*a revisão judicial de marcos regulatórios editados pelo legislador requer uma postura de autocontenção em respeito tanto à investidura popular que caracteriza o Poder Legislativo quanto à complexidade técnica inerente aos temas a que o Poder Judiciário é chamado a analisar pela ótica estrita da validade jurídica*” (ADI 4923, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 05/04/2018).

26. A edição da Medida Provisória nº 1.394/2026 não ocorreu em contexto de mera reconsideração abstrata da política pública anteriormente adotada. Como será visto ao longo da presente manifestação, a exploração das apostas de quota fixa vinha sendo acompanhada por diversos órgãos públicos, que identificaram indicativos de **repercussões relevantes sobre o orçamento familiar, o endividamento, a saúde, a proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade e outros interesses constitucionalmente protegidos.**

27. Conforme consignado na Exposição de Motivos nº 2.114/2026, de 24 de setembro de 2026, que acompanhou a edição da Medida Provisória nº 1.394/2026, a alteração da política pública foi justificada, entre outros fundamentos, pela experiência acumulada após a implementação do mercado regulado, pela identificação de impactos econômicos, sociais e sanitários associados à atividade e pela avaliação de insuficiência dos mecanismos regulatórios até então vigentes.

28. Dada a relevância dessa motivação para a aferição dos pressupostos constitucionais previstos no artigo 62, *caput*, da Constituição Federal, cumpre transcrever os seguintes trechos da mencionada exposição de motivos:

A exploração de apostas de quota fixa foi introduzida no ordenamento jurídico nacional pela Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e teve seu regime jurídico posteriormente disciplinado pela Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. A partir desse marco legal, foi estruturado, no âmbito federal, modelo de autorização, regulação, monitoramento e fiscalização da atividade, com requisitos técnicos, financeiros, societários e operacionais aplicáveis aos agentes operadores e mecanismos destinados à proteção dos apostadores, à promoção do jogo responsável, à integridade esportiva, ao monitoramento das operações financeiras e à prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa.

Não obstante os instrumentos instituídos pelo marco regulatório, a experiência acumulada desde a entrada em funcionamento do mercado regulado permitiu ao Estado brasileiro ampliar o conhecimento acerca da dimensão dos efeitos econômicos, sociais e sanitários associados às apostas de quota fixa e das limitações inerentes à sua mitigação.

As evidências disponíveis indicam que os instrumentos atualmente vigentes não têm sido capazes de assegurar proteção adequada à saúde, aos consumidores, às crianças e aos adolescentes e à estabilidade financeira das famílias.

(...)

Além dos impactos financeiros da atividade sobre as famílias, a literatura especializada e evidências recentes apontam que a prática de apostas pode estar associada ao desenvolvimento de transtornos relacionados ao jogo, caracterizados pela perda de controle sobre o comportamento de apostar e pela persistência da atividade apesar da ocorrência de consequências negativas. Esses transtornos estão relacionados a problemas de saúde mental, como ansiedade, depressão, isolamento social, endividamento e aumento do risco de suicídio, com repercussões sobre a demanda por serviços públicos de saúde.

A disseminação da atividade e a dimensão dos impactos observados estão diretamente relacionadas às características das plataformas digitais de apostas. A disponibilidade permanente dos serviços, a possibilidade de realização instantânea de apostas, a integração com meios de pagamento de liquidação imediata e a utilização intensiva de publicidade direcionada, impulsionamento de conteúdo, estratégias de influência digital e mecanismos de personalização ampliam o alcance da atividade, reduzem barreiras à sua utilização e submetem a população a estímulos contínuos voltados à realização de apostas.

A persistência desses efeitos demonstra que o mero aperfeiçoamento dos mecanismos regulatórios não oferece resposta suficiente à dimensão do problema identificado. Impõe-se, assim, a substituição do modelo de exploração autorizada por regime de proibição em todo o território nacional, abrangidas as apostas sobre eventos reais de temática esportiva e aquelas relacionadas a eventos virtuais de jogos online, sem prejuízo das demais modalidades lotéricas autorizadas em lei.

(...)

A urgência decorre da constatação de que os mecanismos regulatórios atualmente vigentes não têm se mostrado suficientes para assegurar proteção adequada aos direitos e interesses jurídicos afetados pela atividade. A manutenção do regime atual durante o período necessário à tramitação legislativa ordinária permitiria a continuidade dos impactos econômicos, sociais e sanitários que fundamentam a presente proposta. Mostra-se, portanto, necessária a adoção imediata de medidas destinadas a reduzir a exposição de atuais e potenciais apostadores a riscos já amplamente documentados.

O regime de transição previsto na proposta concilia a necessidade de implementação imediata da nova política pública com a proteção da segurança jurídica e dos direitos dos apostadores. Para esse fim, estabelece período destinado ao encerramento ordenado das operações e à restituição dos recursos devidos aos usuários, preservando, ao mesmo tempo, a continuidade das atividades de supervisão, fiscalização e cumprimento das obrigações remanescentes decorrentes do regime anteriormente vigente.

29. Como se observa, a exposição de motivos identifica os direitos afetados, a insuficiência atribuída aos mecanismos regulatórios e as consequências da manutenção da atividade durante a tramitação legislativa ordinária, demonstrando, assim, a relevância e a urgência da medida.

30. De ressaltar, ademais, que a edição da medida provisória foi precedida de análise cuidadosa e sensível pela Presidência da República. Como amplamente divulgado^[1], a sociedade civil foi ouvida antes da tomada de decisão, tendo participado na ocasião representantes da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), da Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil (IECLB), da Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

(Dieese), da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e do Instituto de Defesa de Consumidores (Idec), dentre outros atores.

31. A insuficiência da proteção assegurada pelo modelo legal pode ser sintetizada conforme o quadro a seguir, contribuindo para a compreensão das razões que motivaram a alteração da política pública, aqui especificamente em relação aos eixos da saúde, dignidade e mínimo existencial, família, consumidor e publicidades, sendo certo que outros aspectos serão ora abordados . Veja-se:

BETS

PORQUE O
MODELO LEGAL
NÃO OFERECER
PROTEÇÃO SUFICIENTE



A experiência concreta do mercado regulado demonstrou que as salvaguardas previstas nas leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023 **não foram suficientes para prevenir ou mitigar, de forma proporcional, os riscos das apostas on-line**. Mesmo com medidas administrativas posteriores, persistiram e se agravaram danos **à saúde, à dignidade humana, ao mínimo existencial, às famílias e aos consumidores**.

1. SAÚDE

Proteção chega quando o dano já ocorreu.

A expansão das apostas está associada ao aumento da procura por atendimento relacionado a transtornos do jogo. Os registros do SUS relativos a jogo patológico e problemas com apostas cresceram **140%** entre 2018 e 2025.



Mais de **1,29 mi** de pessoas recorreram à plataforma de autoexclusão.



Em **36,41%** dos registros, o motivo foi a perda de controle sobre o jogo.



Risco de suicídio até 15 vezes maior entre pessoas com problemas de jogos; estudo australiano de 2023 relacionou **4,2%** dos suicídios em oito anos aos jogos.

2. DIGNIDADE E MÍNIMO EXISTENCIAL

Faltam limites para proteger a subsistência.

A legislação não estabeleceu mecanismo geral para verificar se o **volume apostado era compatível com a capacidade econômica do usuário**. Assim, pessoas vulneráveis podiam comprometer recursos necessários à **alimentação, moradia e outras despesas essenciais**.

As restrições alcançavam determinados beneficiários de programas públicos, mas deixavam de fora, por exemplo, **trabalhadores de baixa renda não inscritos nesses cadastros**, ainda que submetidos ao mesmo risco de comprometimento da subsistência.

O que faltou na lei:



Teto de perdas;



Limite por aposta;



Duração máxima;



Intervalos obrigatórios;



Relação entre volume apostado e capacidade econômica do usuário.

3. FAMÍLIA

O prejuízo ultrapassa quem aposta

Os efeitos das apostas atingem todo o núcleo familiar. Dados de fontes oficiais relacionam as perdas com **inssegurança alimentar, endividamento, vulnerabilidade econômica e fragilização dos vínculos familiares e sociais**.

Dado de impacto: estudo estima que, em 2025, as apostas retiraram aproximadamente **R\$ 62,5 bi líquidos dos orçamentos familiares brasileiros**, reduzindo os recursos disponíveis para o pagamento de obrigações.

Danos

Os danos podem alcançar dependentes que não participaram da decisão de apostar e não dispõem de instrumentos para se proteger de suas consequências.

4. CONSUMIDOR

Informação não basta para evitar dano

Embora a legislação prevísse transparência, informação sobre riscos e aplicação do CDC, essas medidas **são insuficientes diante de um serviço digital permanente**, que permite apostas sucessivas e imediatas.

Proteger o consumidor exige medidas preventivas contra padrões de uso que possam comprometer sua subsistência.



A lei não regulou designs que estimulam repetição, impulsividade e expectativa de ganho.



Não estabeleceu limites para velocidade das rodadas e frequência das apostas.

5. PUBLICIDADE

Exposição intensa sem limites objetivos

As leis estabeleceram regras sobre o conteúdo das propagandas, mas não fixaram limites objetivos de frequência, horários ou intensidade da exposição.

A repetição permanente das mensagens pode normalizar a prática das apostas e reduzir a eficácia das próprias advertências.



Boa parte das salvaguardas sobre advertências, influenciadores, afiliados e patrocínios esportivos precisou ser contruída posteriormente por atos infr legais, evidenciando a insuficiência do desenho originalmente estabelecido em lei.



CONCLUSÃO
PROTEÇÃO
INSUFICIENTE

O problema não foi a ausência absoluta de regras, mas a insuficiência da proteção.

O modelo legal permitiu a expansão de uma atividade de acesso contínuo, operações rápidas e apostas sucessivas, sem estabelecer salvaguardas proporcionais a esses riscos. As medidas administrativas adotadas posteriormente mitigaram parte dos problemas, mas não foram capazes de corrigir as deficiências estruturais das leis.

O regime apresentou, portanto, proteção insuficiente de direitos fundamentais e requer a declaração de inconstitucionalidade do núcleo normativo que instituiu e viabilizou as apostas de quota fixa.

32. A circunstância de o Poder Executivo ter participado da elaboração do marco legal de 2023 e defendido, naquele momento, a exploração regulada da atividade não dispensa a avaliação dos resultados posteriormente observados. A coerência da atuação estatal deve ser aferida também em relação aos objetivos de proteção que justificaram a regulação, e não apenas à manutenção dos instrumentos inicialmente escolhidos para alcançá-los.

33. A urgência constitucional, portanto, decorre precisamente da evolução da realidade sobre a qual incide a política pública e está relacionada à continuidade da exposição aos riscos e à insuficiência da resposta até então implementada. Não se exige que o problema tenha surgido de maneira súbita para que seu agravamento ou a constatação da insuficiência das medidas existentes justifique intervenção normativa imediata. Afinal, a manutenção do regime durante o tempo necessário à deliberação legislativa ordinária poderia prolongar danos cuja prevenção não deveria ser adiada.

34. O que se tem, na espécie, é a configuração de uma hipótese de urgência superveniente, que foi detectada pelos órgãos federais a partir da experiência acumulada do funcionamento do mercado regulado, evidenciando a insustentabilidade dos riscos associados à atividade, mesmo com todas as diligências mitigadoras aplicadas. Não se trata de risco hipotético, mas de realidade lastreada em fortes evidências, conforme exemplificado em manifestação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, que indicava atuar *"sobre uma rede de mais de mil páginas e perfis que direcionavam usuários a plataformas irregulares, evidenciando a escala, a capilaridade e a velocidade de reprodução da oferta clandestina no ambiente digital"* (NOTA TÉCNICA Nº 58/2026/APL-Ass-SENASP/Ass-SENASP/SENASP/MJ).

35. Quanto à alegação de ausência de avaliação técnica dos impactos, a exposição de motivos não se limita a descrever os danos associados às apostas. Também considera consequências da alteração normativa para as operações constituídas sob o regime anterior e explicita as providências destinadas a disciplinar seu encerramento, com restituição dos recursos pertencentes aos apostadores e preservação das obrigações regulatórias, tributárias, financeiras e de conservação de dados. Contempla, ainda, o risco de continuidade da oferta irregular, ao justificar medidas sobre os meios de pagamento, a publicidade e a atuação coordenada dos órgãos de fiscalização.

36. Esses elementos evidenciam que as consequências da proibição não foram desconsideradas na justificativa da proposta. As objeções relativas à proteção das relações

constituídas sob a legislação anterior, à possível migração dos apostadores para o mercado ilegal e à possibilidade de aperfeiçoamento do modelo regulatório serão examinadas nos tópicos seguintes, enquanto os impactos orçamentários e financeiros são tratados a seguir.

37. A esse respeito, esclareça-se que não merece acolhida a alegação das peticionantes de que a Medida Provisória nº 1.394/2026 teria sido editada sem estimativa das repercussões orçamentárias e financeiras.

38. Segundo a petição que ora se examina, o ato normativo produziria repercussões fiscais relacionadas à supressão de receitas, criação de despesas e até geração de passivos contingentes relacionados à extinção das autorizações.

39. Cumpre observar que não se controverte a relevância constitucional do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O dispositivo estabelece que a proposição legislativa que “*crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita*” deve ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. Esse Supremo Tribunal Federal reconhece tratar-se de requisito de validade formal aplicável aos diversos entes federativos.

40. A incidência da norma constitucional (art. 113 do ADCT) pressupõe a configuração de uma das duas hipóteses que ela expressamente contempla, qual seja, (i) a criação ou alteração de despesa obrigatória ou (ii) a renúncia de receita.

41. Quanto à alegada criação de despesas, as entidades sustentam que seriam a restituição das contraprestações de outorga e o passivo trabalhista, pois “*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*”.

42. A alegação parte, entretanto, de premissa jurídica que constitui justamente objeto de controvérsia nesta ação, no sentido da existência ou não de direito dos agentes operadores à restituição ou indenização em razão da alteração legislativa. Não se pode converter uma pretensão patrimonial controvertida em despesa obrigatória criada pela própria medida provisória para, a partir dessa premissa, concluir pela existência de vício formal. Ou seja, para os fins específicos do artigo 113 do ADCT, eventual risco de litigância futura ou possibilidade de condenação judicial não se confunde com criação legislativa de despesa obrigatória.

43. O dever de avaliação e transparência dos riscos fiscais integra o planejamento orçamentário e financeiro estatal, mas não autoriza concluir que toda lei suscetível de gerar controvérsia patrimonial somente possa ser validamente editada após mensuração antecipada de todas as pretensões judiciais hipoteticamente formuláveis.

44. A Medida Provisória nº 1.394/2026 não cria obrigação indenizatória da União - até porque esta não há -, de modo que não se sustentam as alegações das peticionantes no sentido de que teria havido a criação de despesas em desacordo com o disposto no artigo 113 do ADCT.

45. No que diz respeito à suposta renúncia de receitas, destaque-se que a renúncia gerada pela medida provisória sequer se enquadraria cartesianamente no raio do artigo 113 do ADCT, pois ela decorre da extinção da própria atividade econômica ou modalidade regulatória da qual a receita decorria, e não propriamente das hipóteses tratadas no artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

46. Referido dispositivo disciplina a concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária do qual decorra renúncia de receita, e o § 1º exemplifica a renúncia por meio de figuras como anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, isenção, redução discriminada de tributos e outros tratamentos diferenciados:

Art. 14. A concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos 2 (dois) exercícios subsequentes e atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos 1 (uma) das seguintes condições:

(...)

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

47. A Medida Provisória nº 1.394/2026, por sua vez, não concede isenção, reduz alíquota, modifica base de cálculo, institui crédito presumido ou atribui tratamento fiscal favorecido aos agentes operadores. Ao contrário, promove alteração da própria política pública relativa à existência da modalidade lotérica.

48. A cessação de uma atividade econômica que anteriormente gerava arrecadação não se enquadra, por si só, nessas categorias. Tal conclusão conduziria a consequência incompatível com o próprio espaço constitucional de conformação das políticas públicas. Com efeito, toda vez que uma

atividade autorizada gerasse receitas tributárias ou regulatórias, sua redução, restrição ou extinção passaria a ser juridicamente equiparada à concessão de benefício fiscal.

49. Por essa lógica, a circunstância de determinada atividade produzir arrecadação acabaria funcionando como fator de cristalização da própria política pública, condicionando a liberdade do legislador de revê-la.

50. Essa peculiaridade, contudo, não afasta a necessidade de avaliação dos efeitos fiscais da proposta. Como invocado pelas peticionantes, o artigo 143 da Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025, exige estimativa de impacto para proposições legislativas que impliquem redução de receita, ainda que não caracterizada renúncia nos termos do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

51. A esse respeito, a Secretaria do Tesouro Nacional esclareceu, na Nota Técnica SEI nº 7075/2026/MF, que examinou os aspectos orçamentários, financeiros e fiscais da proposta por meio do Parecer nº 3920/2026/STN/MF, de 25 de setembro de 2026. Segundo o órgão, a análise contemplou o artigo 113 do ADCT e o artigo 143 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026, tendo identificado as estimativas constantes da documentação instrutória e da exposição de motivos.

52. Quanto às receitas tributárias, a referida nota técnica registra estimativas de redução da arrecadação de R\$ 1.541 milhões em 2026, R\$ 5.150 milhões em 2027 e R\$ 5.330 milhões em 2028, apresentadas pela Receita Federal do Brasil na Nota Sutri/Cetad/RFB nº 12, de 25 de setembro de 2026. Relativamente à taxa de fiscalização, foram estimadas perdas de R\$ 38,4 milhões entre setembro e dezembro de 2026 e de R\$ 115,2 milhões em cada um dos exercícios de 2027 e 2028, totalizando R\$ 268,8 milhões no triênio.

53. Registre-se que, no que se refere aos potenciais passivos indenizatórios, a Secretaria do Tesouro Nacional esclareceu que não foram incluídos nas estimativas dos efeitos diretos sobre as receitas públicas, por dependerem do reconhecimento de obrigação jurídica específica.

54. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por sua vez, consignou na Informação nº 28/2026/CSFN/CAF/PGAFF/PGFN-MF que os efeitos da medida seriam considerados no Relatório de Avaliação Bimestral de 2026 e que seriam encaminhadas informações adicionais ao Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2027 para adequação das projeções. A redução de receitas, assim, foi expressamente reconhecida na instrução descrita pelos órgãos competentes, com indicação de valores e das providências de ajuste das projeções fiscais.

55. Não se confundem, nesse contexto, a alegação de inexistência de estimativas e a discordância quanto às premissas ou aos resultados da avaliação realizada. Na petição de 2 de outubro de 2026, a própria ANJL reconhece que a exposição de motivos da MP nº 1.394/2026 apresenta estimativa de perda de receitas tributárias para o exercício de 2026, embora sustente que o montante estaria subestimado. Essa divergência demanda comparação entre as bases, os períodos e as metodologias empregados, não autorizando a conclusão de que a repercussão fiscal teria sido ignorada.

56. Nesse contexto, não se verifica o alegado vício formal orçamentário-financeiro, devendo ser afastada a pretensão de declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 1.394/2026 fundada no artigo 113 do ADCT.

2.2 *Da inexistência de violação às vedações constitucionais relativas à matéria penal e à constrição de ativos financeiros*

57. No item 4 da petição complementar, a ANJL sustenta que a Medida Provisória nº 1.394/2026 teria disposto sobre matérias que são vedadas a essa espécie de ato normativo, o que violaria o artigo 62, § 1º, incisos I, alínea “b”, e II, da Carta Republicana.

58. Nessa linha, aduz que a extinção das autorizações e a revogação do regime legal das apostas reconduziriam a atividade às contravenções dos artigos 50 e 51 do Decreto-Lei nº 3.688/1941. Invoca, ainda, o perdimento previsto no artigo 28 da medida provisória e a ausência de devolução das contraprestações de outorga como hipóteses de constrição patrimonial vedadas à disciplina por esse tipo de diploma.

59. Cumpre observar, inicialmente, que a vedação constante do artigo 62, § 1º, inciso I, alínea “b”, da Carta de 1988 alcança a edição, por medida provisória, de normas materialmente penais ou processuais penais. Isso não significa, entretanto, que toda norma administrativa, regulatória ou consumerista suscetível de produzir algum reflexo sobre a aplicação de legislação penal preexistente passe, por essa circunstância, a ostentar natureza penal.

60. A qualificação jurídica da norma deve considerar o seu objeto imediato, o conteúdo dos deveres por ela instituídos e a natureza das consequências jurídicas que disciplina, e não

simplesmente a possibilidade de interação com outros setores do ordenamento.

61. A jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal oferece parâmetro especialmente relevante para essa distinção.

62. Com efeito, no julgamento do ARE nº 1.418.846, Tema nº 1.246 da repercussão geral, essa Suprema Corte examinou se atos normativos administrativos editados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios poderiam complementar o crime previsto no artigo 268 do Código Penal. Observe-se:

Direito penal. Crime de infração de medida sanitária preventiva (CP, art. 268). Norma penal em branco. **Complementação por ato normativo estadual ou municipal.** Artigo 22, inciso I, da Constituição Federal. Questão constitucional. Potencial multiplicador da controvérsia. Repercussão geral reconhecida com reafirmação de jurisprudência. Recurso extraordinário com agravo a que se dá provimento. 1. Nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte a competência para proteção da saúde, seja no plano administrativo, seja no plano legislativo, é compartilhada entre a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, inclusive para impor medidas restritivas destinadas a impedir a introdução ou propagação de doença contagiosa. 2. **A infração a determinações sanitárias do Estado, ainda que emanada de atos normativos estaduais, distrital ou municipais, permite seja realizada a subsunção do fato ao crime tipificado no artigo 268 do Código Penal, afastadas as alegações genéricas de inconstitucionalidade de referidas normas por violação da competência privativa da União.** 3. Agravo em recurso extraordinário conhecido. Apelo extremo provido. 4. Fixada a seguinte tese: **O art. 268 do Código Penal veicula norma penal em branco que pode ser complementada por atos normativos infralegais editados pelos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), respeitadas as respectivas esferas de atuação, sem que isso implique ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito penal (CF, art. 22, I).**

(ARE nº 1418846 RG, Relatora: Ministra Presidente, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/03/2023, Publicação em 03/04/2023; grifou-se).

63. A Corte assentou que a complementação de norma penal em branco por atos extrapenais não importa, por si só, exercício de competência legislativa em matéria penal. Fixou-se a tese de que o artigo 268 do Código Penal pode ser complementado por atos normativos infralegais dos entes federativos, respeitadas suas respectivas esferas de atuação, *“sem que isso implique ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito penal”*.

64. A fundamentação adotada naquela oportunidade é elucidativa para a presente controvérsia, uma vez que esse Supremo Tribunal Federal consignou que a norma destinada a complementar elemento relevante para a aplicação de um tipo penal não assume necessariamente natureza criminal, podendo conservar caráter administrativo ou técnico, embora sua observância seja considerada posteriormente na esfera penal.

65. Cumpre observar, de toda forma, que o artigo 29 da Medida Provisória nº 1.394/2026 não altera qualquer dispositivo da Lei das Contravenções Penais.
66. A Medida Provisória nº 1.394/2026 atua em plano normativo distinto, uma vez que extingue a autorização legal para exploração de determinada modalidade lotérica e redefine a política pública federal aplicável ao setor.
67. Não há, assim, criação de nova infração penal, alteração dos elementos constitutivos de contravenção existente, modificação de sua pena ou disciplina de aspectos processuais de persecução criminal.
68. Eventual repercussão da alteração do status jurídico-administrativo da atividade sobre a aplicação de norma penal preexistente constitui consequência sistêmica da interação entre diferentes ramos do ordenamento, não significando que a norma que retirou a autorização administrativa tenha passado, por esse motivo, a dispor sobre direito penal.
69. A cláusula “*sem prejuízo da responsabilidade civil e penal*”, contida no artigo 18 da medida provisória, tampouco possui conteúdo incriminador autônomo. Na verdade, é uma regra de preservação das responsabilidades eventualmente previstas pelo ordenamento, cuja incidência continuará condicionada ao preenchimento dos pressupostos estabelecidos nas respectivas normas civis, administrativas ou penais.
70. Não se está, portanto, diante da criação de delito por medida provisória, mas da edição de disciplina administrativa e consumerista cuja eventual repercussão penal permanece submetida à legislação penal anteriormente existente, bem como aos princípios da legalidade, da tipicidade, da culpabilidade e às demais garantias próprias do direito sancionador criminal.
71. Quanto ao artigo 28 da Medida Provisória nº 1.394/2026, vale ressaltar que o bloqueio de contas de operadores irregulares já estava previsto no artigo 21-A da Lei nº 14.790/2023, incluído pela Lei nº 15.358/2026. O dispositivo já determinava às instituições financeiras, instituições de pagamento e instituidores de arranjos de pagamento o bloqueio das contas de depósito, de pagamento e demais contas de registro de titularidade dos operadores irregulares, assegurados o devido processo administrativo, o contraditório e a ampla defesa.

72. A medida provisória tampouco introduziu *ex novo* no ordenamento a possibilidade de perdimento dos valores bloqueados. A redação originária do § 3º do artigo 21-A, igualmente incluída pela Lei nº 15.358/2026, já se referia expressamente aos valores que viessem a ser “*declarados perdidos em favor da União*” e determinava sua destinação ao Fundo Nacional de Segurança Pública. A legislação anterior, portanto, já contemplava tanto o bloqueio quanto a consequência patrimonial de perdimento e sua destinação.

73. A inovação introduzida pelo artigo 28 consistiu, nesse particular, em explicitar, no plano legal, a via procedimental para a declaração do perdimento, estabelecendo que ela ocorrerá em processo administrativo, nos termos do regulamento, com observância do contraditório e da ampla defesa.

74. Cumpre observar, ainda, que o Decreto nº 13.033, de 19 de junho de 2026, anteriormente à edição da medida provisória, já regulamentava o artigo 21-A e disciplinava a instauração de processo administrativo de apuração de perdimento de bens em favor da União.

75. Há, assim, diferença relevante entre a disciplina ora examinada e a hipótese proibida pelo artigo 62, § 1º, inciso II, da Constituição. Os conceitos de detenção e sequestro, empregados pelo constituinte, referem-se a medidas de constrição ou indisponibilidade patrimonial, enquanto o perdimento constitui consequência jurídica definitiva resultante da apuração de ilícito, submetida aos pressupostos e garantias do regime sancionatório correspondente.

76. Sob esse prisma, o artigo 28 da Medida Provisória nº 1.394/2026 não veicula comando destinado à apreensão geral de ativos lícitos de particulares ou à imobilização de poupança popular. Insere-se em regime jurídico preexistente, destinado ao enfrentamento da exploração irregular de apostas, cujos destinatários são operadores não autorizados e cuja aplicação depende de procedimento administrativo submetido ao contraditório e à ampla defesa.

77. Vale dizer, portanto que a extinção das autorizações não implica, por si só, o perdimento dos recursos dos operadores anteriormente autorizados. A aplicação desse regime pressupõe a constatação de exploração irregular, observadas as regras de transição, e permanece sujeita ao controle jurisdicional.

78. Por fim, registre-se que a ausência de devolução das contraprestações de outorga não equivale à detenção ou ao sequestro de ativos financeiros. Os valores foram anteriormente recolhidos

à União como condição para a obtenção das autorizações. A controvérsia sobre eventual direito à restituição ou à indenização decorrente de sua extinção antecipada não se confunde com o bloqueio de recursos privados.

79. A propósito, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, por meio da Informação nº 27/2026/CSFN/CAF/PGAFF/PGFN-MF, asseverou, acerca da impugnação do dispositivo ora em análise:

Art. 28. Altera dispositivos do art. 21-A da Lei nº 14.790/2023, o qual estabelecia um procedimento de bloqueio de contas de operadores irregulares de jogos. Tal bloqueio recai exclusivamente sobre contas de titularidade de operadores irregulares, e não de apostadores. A Medida Provisória não instituiu o bloqueio nem o perdimento. Ambos decorrem da Lei nº 15.358/2026, cuja redação originária do § 3º já previa a destinação ao Fundo Nacional de Segurança Pública dos valores declarados perdidos. A alteração limitou-se a definir a via procedimental dessa declaração, o processo administrativo com contraditório e ampla defesa. De todo modo, o perdimento não se confunde com as figuras vedadas: detenção e sequestro são constrições provisórias da disponibilidade, enquanto o perdimento é sanção por ilícito, com fundamento constitucional próprio (art. 5º, XLVI, "b"). A vedação do art. 62, § 1º, II, relaciona-se com medidas de política econômica sobre ativos lícitos de particulares, e não com o regime sancionatório aplicável a quem explora atividade ilícita.

80. O que se conclui, portanto, é que o artigo 62, § 1º, inciso II, da Constituição não proíbe toda e qualquer disciplina, por medida provisória, que produza efeitos sobre a disponibilidade, movimentação, custódia ou destinação de recursos financeiros. O texto constitucional estabelece vedação específica às medidas provisórias que “*visem*” à detenção ou ao sequestro de bens, poupança popular ou ativos financeiros.

81. A incidência da limitação constitucional pressupõe, portanto, que a providência normativa possa ser materialmente caracterizada como detenção ou sequestro patrimonial, não sendo suficiente a mera existência de disciplina legal sobre fluxos financeiros ou de restrições instrumentais à movimentação de recursos.

82. O dispositivo questionado integra o regime de transição destinado ao encerramento ordenado das operações de apostas de quota fixa, que disciplina, ademais, a cessação de novos aportes, a identificação das obrigações pendentes e a segregação dos valores correspondentes.

83. Não se trata, portanto, de um mecanismo geral de apropriação estatal de ativos privados, mas de um conjunto de providências funcionalmente vinculadas à liquidação das relações jurídicas existentes e à proteção dos respectivos titulares, de modo que não se verifica ofensa ao disposto no artigo 62, § 1º, inciso II, da Carta de 1988.

2.3 *Das repercussões sobre a arrecadação e o financiamento de políticas públicas*

84. As entidades peticionantes sustentam que a proibição das apostas de quota fixa comprometeria a arrecadação e o financiamento das políticas públicas beneficiárias das destinações legais. Na petição complementar, a ANJL menciona nota técnica segundo a qual a interrupção do mercado regulado implicaria a perda de R\$ 3,7 bilhões a R\$ 4,3 bilhões em três meses e destaca os recursos destinados a entidades esportivas e assistenciais, argumentando que a interrupção das receitas não eliminaria os custos de fiscalização, saúde e proteção social.

85. A redução da arrecadação não foi desconsiderada pelo Poder Público. Conforme demonstrado no tópico 2.1, os subsídios fazendários apresentam estimativas de perda de receitas e informam que seus efeitos serão considerados no Relatório de Avaliação Bimestral de 2026 e nos ajustes das projeções do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2027. A divergência quanto à magnitude desses efeitos não afasta a necessidade de examinar, conjuntamente, as consequências econômicas e sociais da manutenção da atividade.

86. O artigo 164-A da Constituição estabelece a sustentabilidade da dívida pública como objetivo da política fiscal dos entes federativos. Esse princípio, entretanto, não transforma cada projeção de receita constante da programação orçamentária em obrigação constitucional de preservação da fonte econômica que lhe dá origem.

87. A responsabilidade fiscal exige planejamento, acompanhamento e correção de desvios. A própria Lei Complementar nº 101/2000 prevê instrumentos destinados à adequação da execução orçamentária diante de alterações na realização das receitas e despesas, inserindo a gestão fiscal em processo contínuo de monitoramento.

88. A arrecadação diretamente proveniente das apostas tampouco corresponde, necessariamente, ao benefício fiscal líquido da atividade. Sua avaliação deve considerar os efeitos sobre o consumo das famílias, a atividade econômica de outros setores e a demanda por serviços públicos.

89. A esse respeito, as Informações nº 00136/2026/CONJUR-MESP/CGU/AGU, prestadas pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Esporte, cuja área de atuação é diretamente afetada

pela redução das receitas destinadas ao financiamento da política esportiva, apresentam ponderações relevantes:

18. Por outro lado, a Diretoria de Governança, Gestão Estratégica e Avaliação – DGGEA/SE, ao examinar a matéria sob perspectiva mais abrangente, considerou não apenas os reflexos da medida sobre as fontes de financiamento da política esportiva, mas também os aspectos econômicos, fiscais, sociais e sanitários relacionados à exploração das apostas de quota fixa. Vejamos:

(...)

6. Portanto, não se desconhece que o encerramento da exploração regular das apostas de quota fixa poderá produzir repercussões sobre receitas até então destinadas ao esporte e exigirá adequação do planejamento orçamentário e financeiro da política pública.

7. Essa constatação, contudo, não permite que a análise do interesse público subjacente à Medida Provisória seja reduzida à perda de uma fonte específica de financiamento setorial. O impacto orçamentário constitui uma das dimensões da decisão pública e deve ser confrontado com as externalidades econômicas, sociais, sanitárias e fiscais associadas à atividade.

8. Sob o prisma constitucional, o art. 217 da Constituição Federal estabelece o dever estatal de fomentar práticas desportivas, inclusive mediante destinação de recursos públicos, mas não vincula o cumprimento desse dever à permanência de determinada modalidade lotérica ou de determinada fonte de receita. Assim, **eventual supressão de uma fonte específica de financiamento não extingue o dever constitucional de fomento ao esporte, mas demanda sua acomodação por meio dos instrumentos ordinários de planejamento, priorização e financiamento das políticas públicas.**

(...)

19. Adicionalmente, **a dimensão econômica deve ser examinada conjuntamente com os custos sanitários e sociais associados à prática de apostas.**

20. O art. 196 da Constituição Federal estabelece que a saúde é direito de todos e dever do Estado e determina expressamente a adoção de políticas sociais e econômicas destinadas à redução do risco de doença e de outros agravos. A própria ordem econômica constitucional, nos termos do art. 170, tem por finalidade assegurar existência digna conforme os ditames da justiça social e contempla, entre seus princípios, a defesa do consumidor e a redução das desigualdades sociais.

(...)

31. Sob a perspectiva técnico-setorial desta Diretoria, portanto, a redução de recursos destinados ao esporte constitui custo orçamentário que demanda resposta de planejamento e financiamento, mas não constitui fundamento suficiente, por si só, para desconsiderar os custos econômicos, sanitários e sociais associados à atividade.

(...)

33. Dessa forma, a preservação de uma fonte de financiamento do esporte não deve ser examinada dissociadamente da finalidade última das políticas públicas. O financiamento do esporte constitui instrumento para a promoção de direitos e do bem-estar da população, e não um fim que justifique, por si

só, a manutenção de determinada atividade econômica quando evidências técnicas apontem custos coletivos relevantes associados a essa atividade. Eventual redução das receitas esportivas decorrente da MP nº 1.394/2026 deverá, assim, ser enfrentada mediante reprogramação orçamentária, revisão das projeções de receita e avaliação de fontes alternativas de financiamento, preservando-se o dever constitucional de fomento ao esporte sem transformar a continuidade das apostas de quota fixa em pressuposto para a sustentabilidade da política esportiva.

20. Por fim, a Secretaria-Executiva, mediante a Nota Técnica nº 27/2026/MESP/SE (Sei n. 19375384), com base no pronunciamento das demais unidades do Ministério do Esporte apresentou relatório técnico consolidado. Vejamos:

(...)

5.1. Por todo o exposto, este Ministério do Esporte, em consonância com o dever estatal de proteção da economia popular, da saúde pública e do interesse público, apresenta as seguintes conclusões:

5.1.1 Continuidade do financiamento desportivo: **os elementos analisados não evidenciam risco de paralisação do financiamento desportivo nacional em decorrência das medidas adotadas pela Medida Provisória nº 1.394/2026, considerando a existência de recursos contingenciados e a manutenção de fontes relevantes de financiamento provenientes das loterias tradicionais de prognósticos numéricos.**

5.1.2. Preservação das situações jurídicas constituídas: a Medida Provisória nº 1.394/2026 preserva a aplicação das disposições legais relativas aos fatos ocorridos durante a vigência das Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023, inclusive no que concerne às respectivas destinações legais de receitas, não se identificando, portanto, fundamento para a alegação de supressão retroativa de direitos ou de recursos já constituídos em favor das entidades desportivas.

5.1.3. Regime de transição: o regime de transição estabelecido pela Medida Provisória concentra-se na disciplina das consequências decorrentes da alteração do regime jurídico das apostas, especialmente quanto à restituição de valores aos consumidores e à adoção de medidas destinadas à interrupção da exploração irregular e ao bloqueio de sítios eletrônicos. Nesse contexto, os elementos analisados não evidenciam, no âmbito das competências deste Ministério, a necessidade de prorrogação do regime anteriormente vigente nos termos pleiteados pelos agentes operadores.

5.1.4. Relevância e urgência da medida: à luz dos elementos econômicos, sociais e sanitários apresentados, identificam-se fundamentos para o reconhecimento da relevância e da urgência da Medida Provisória nº 1.394/2026, nos termos do art. 62, caput, da Constituição Federal, especialmente diante da necessidade de adoção tempestiva de medidas destinadas à proteção da saúde, à defesa do consumidor e à mitigação dos impactos econômicos e sociais associados à exploração das apostas de quota fixa.

5.2. Diante dessas considerações, recomenda-se que os presentes subsídios sejam encaminhados para subsidiar a manifestação da União perante o Supremo Tribunal Federal (STF), com vistas ao indeferimento da medida cautelar requerida pelas associações autoras e à preservação da VIGÊNCIA E EFICÁCIA INTEGRAL das disposições da Medida Provisória nº 1.394/2026.

21. Note-se que a Secretaria-Executiva, ao consolidar as manifestações das unidades técnicas do Ministério do Esporte, concluiu pela existência de elementos favoráveis à manutenção da vigência e da eficácia da Medida Provisória nº 1.394/2026, destacando, inicialmente, que o regime de transição instituído pela norma contempla mecanismos destinados à

descontinuidade ordenada das atividades e à proteção dos apostadores, mediante prazos para encerramento das operações, indisponibilização das plataformas e restituição dos valores, não identificando fundamento técnico para a prorrogação por seis meses pretendida pelas entidades requerentes.

22. Quanto aos reflexos sobre o financiamento do esporte, reconheceu a perda de receitas provenientes das apostas de quota fixa, mas afastou a existência de risco imediato de comprometimento da política esportiva, considerando, entre outros aspectos, a não utilização dos recursos arrecadados em 2025, a manutenção de outras fontes relevantes de financiamento e a preservação, pela própria Medida Provisória, das situações jurídicas constituídas sob a legislação anterior. Ademais, assinalou que o dever constitucional de fomento ao esporte não está condicionado à manutenção de determinada fonte de receita, devendo ser compatibilizado com outros valores constitucionalmente protegidos, notadamente a saúde e a defesa do consumidor.

23. Por fim, a Secretaria-Executiva entendeu presentes elementos técnicos capazes de amparar os requisitos de relevância e urgência da Medida Provisória, tendo em vista os impactos econômicos, sociais e sanitários associados à exploração das apostas de quota fixa.

24. Logo, a partir dos elementos técnicos apresentados, não se evidencia, no âmbito das competências deste Ministério, circunstância apta a justificar a suspensão cautelar da Medida Provisória nº 1.394/2026. Ao contrário, as informações constantes dos autos indicam a existência de regime de transição destinado a disciplinar os efeitos da cessação das atividades, a preservação das situações jurídicas constituídas anteriormente à alteração normativa e a manutenção de fontes alternativas de financiamento da política esportiva, aspectos que devem ser considerados na apreciação das alegações de risco de dano irreparável formuladas pelas requerentes.

25. Ademais, os subsídios técnicos apresentados conferem suporte fático à justificação da relevância e da urgência da medida, especialmente diante dos impactos econômicos, sociais e sanitários apontados pelas áreas competentes. (Grifou-se).

90. **Também devem ser considerados os recursos públicos empregados no enfrentamento dos problemas relacionados às apostas.** Nas Informações nº 00519/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde apresenta as seguintes considerações:

15. A Nota Técnica nº 1/2026-COEST/DESID/SE/MS construiu cenários hipotéticos de demanda e repercussão econômico-assistencial a partir de estimativas populacionais do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS) e da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), que apontam 1,4 milhão de pessoas em situação de jogo problemático e 12,5 milhões de apostadores no Brasil.

16. Para os afetados indiretamente, aplicou-se o multiplicador de seis pessoas próximas por jogador de alto risco, adotado pela Organização Mundial da Saúde, resultando em aproximadamente 8,4 milhões de familiares e pessoas próximas potencialmente afetadas.

17. A aplicação dos parâmetros médios assistenciais a essas populações resultou nos seguintes cenários:

a) para o componente ambulatorial (parâmetro de R\$ 79,70 por atendimento, derivado do custeio MAC da RAPS em 2024), a aplicação a 10 milhões de pessoas corresponde a aproximadamente R\$ 797 milhões; para o componente hospitalar (valor médio de R\$ 818,40 por internação), a aplicação à população de 1,4 milhão de pessoas resulta em projeção de aproximadamente R\$ 1,15 bilhão; e

b) o cenário ampliado, que combina componentes ambulatoriais e hospitalares, alcança aproximadamente R\$ 2,61 bilhões.

(...)

18. Registre-se, ademais, que segundo o Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS), no dossiê "A Saúde dos Brasileiros em Jogo" (2025), os danos sociais associados ao jogo foram estimados em R\$ 38,8 bilhões anuais, dos quais R\$ 30,6 bilhões correspondem a componentes relacionados à saúde.

19. No que se refere ao balanço entre arrecadação e investimento, a receita líquida arrecadada pelo Ministério da Saúde a título da destinação legal do produto das apostas de quota fixa somou R\$ 38.458.513,75 entre janeiro e julho de 2026, ao passo que o valor aproximado já investido pelo DESMAD no plano de ação voltado aos jogos e apostas alcança R\$ 55.712.785,00. O investimento realizado supera, portanto, em R\$ 17.254.271,25 (cerca de 45%), o montante arrecadado no período, de modo que a receita proveniente do setor não chega a cobrir as ações de resposta já executadas pelo Departamento. (Grifou-se).

91. Acrescente-se que a permanência da necessidade de fiscalização e assistência após a proibição, apontada pela ANJL, não torna obrigatória a manutenção da atividade que se pretende restringir. A medida busca reduzir a exposição aos riscos, sem pressupor o desaparecimento imediato dos danos já produzidos ou das obrigações estatais de enfrentamento da oferta ilegal e de atendimento às pessoas afetadas.

92. Em suma, os valores de arrecadação e de repasses invocados pelas peticionantes evidenciam a relevância das receitas afetadas, mas não são suficientes para justificar a manutenção do mercado autorizado. Como visto, a avaliação acerca da continuidade da atividade deve considerar não apenas as necessidades de financiamento das políticas públicas, mas também seus efeitos econômicos e sanitários, de modo que a relevância da arrecadação não impede a adoção das medidas de proteção que se mostrem necessárias.

2.4 *Da alegada violação à segurança jurídica e à proteção da confiança*

93. As entidades peticionantes sustentam que os operadores realizaram investimentos, recolheram contraprestações de outorga e estabeleceram relações contratuais amparados no regime legal instituído pelo próprio Estado e nas autorizações concedidas por prazo determinado. Alegam que a extinção antecipada das autorizações, sem indenização e sem transição adequada, frustraria a confiança legítima e desrespeitaria situações jurídicas constituídas sob a legislação anterior.

94. Inicialmente, essa controvérsia deve partir de uma premissa fundamental, qual seja, a de que Constituição não assegura aos particulares direito subjetivo à imutabilidade das escolhas legislativas ou das políticas públicas vigentes em determinado momento.

95. Nesse sentido, a edição de disciplina regulatória, ainda que acompanhada de atos administrativos destinados à sua implementação, não retira do legislador competente a possibilidade de posteriormente modificar, restringir ou mesmo extinguir o regime jurídico instituído, quando presentes razões de interesse público e respeitadas as garantias constitucionais aplicáveis.

96. A jurisprudência desse Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico, vejamos:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. **INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO À REGIME JURÍDICO.** BASE DE CÁLCULO DE VANTAGENS PESSOAIS. EFEITO CASCATA: PROIBIÇÃO CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES. IMPOSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DOS VENCIMENTOS. PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS. RECURSO AO QUAL SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO. (RE nº 563708, Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 06/02/2013, Publicação em 02/05/2013; grifou-se).

97. Embora esse precedente (Tema 24 da Repercussão Geral) tenha sido formado em matéria funcional, a proposição constitucional nele afirmada exprime distinção mais ampla entre direitos definitivamente incorporados ao patrimônio jurídico e a pretensão de imutabilidade da disciplina normativa aplicável para o futuro.

98. Também em matéria tributária, essa Suprema Corte tem aplicado a mesma compreensão para afastar pretensões de perpetuação de regimes legais anteriores, reconhecendo que a proteção da confiança não impede, por si só, a alteração prospectiva da disciplina normativa.

99. A título de exemplo, mencione-se o julgamento do Recurso Extraordinário nº 841.979 (Tema 756 da Repercussão Geral) em que ficou reconhecida a autonomia do legislador para disciplinar o regime não cumulativo do PIS e da COFINS, desde que respeitadas os princípios constitucionais aplicáveis, inclusive a proteção da confiança e a irretroatividade tributária. Essa orientação evidencia que alterações normativas prospectivas são admissíveis, não havendo direito adquirido à manutenção indefinida de regime jurídico anterior.

100. Essa orientação mostra-se particularmente pertinente em setores submetidos a intensa conformação legislativa e regulatória, nos quais a licitude, as condições de exercício e os

mecanismos de fiscalização da atividade dependem diretamente das opções normativas do Estado.

101. No caso das apostas de quota fixa, a modalidade não constitui atividade econômica cuja exploração decorra diretamente da liberdade geral de iniciativa, tanto assim que o próprio artigo 29 da Lei nº 13.756/2018 tratou a atividade como serviço público. Sua própria existência jurídica como modalidade lotérica resulta de opção legislativa federal, inicialmente concretizada pela Lei nº 13.756/2018 e posteriormente disciplinada pela Lei nº 14.790/2023. Em outras palavras, a exploração privada somente se tornou possível nos termos e limites definidos por esse marco normativo.

102. Ademais, a normatização reguladora sempre enfatizou o caráter precário da anuência estatal, tratando-a como uma autorização concedida segundo a conveniência e oportunidade do Ministério da Fazenda, passível de revisão a qualquer momento, como decorria dos seguintes dispositivos da Lei nº 14.790/2023:

Art. 5º A autorização para exploração das apostas de quota fixa terá natureza de ato administrativo discricionário, praticado segundo a conveniência e oportunidade do Ministério da Fazenda, à vista do interesse nacional e da proteção dos interesses da coletividade, observadas as seguintes regras: [\(Revogado pela Medida Provisória nº 1.394, de 2026\)](#).

(...)

§ 2º A revisão de autorização já concedida dar-se-á mediante processo administrativo específico, que poderá ser instaurado de ofício, nos termos da regulamentação, assegurados ao interessado o contraditório e a ampla defesa. [\(Revogado pela Medida Provisória nº 1.394, de 2026\)](#).

103. Enfatizando a tônica na primazia do interesse público na regulação da atividade, bem como da precariedade dos títulos autorizativos da exploração particular, a Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024, especifica no seu artigo 21 as hipóteses de extinção da autorização, sendo uma delas a revogação por motivo de interesse público:

Art. 21. Extingue-se a autorização por:

I - decurso do prazo de que trata o inciso I do caput do art. 5º;

II - revogação, por razões de oportunidade e conveniência, para melhor adequação às finalidades de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta;

III - anulação, quando se verificar vício de legalidade no ato de autorização;

IV - cassação, nos casos previstos em lei, nesta Portaria e em regulamentação específica, quando se verificar descumprimento dos requisitos e condições estabelecidos para a autorização e para a exploração comercial autorizada das apostas de quota fixa;

V - renúncia, a pedido do agente operador; ou

VI - decretação de falência ou extinção do agente operador.

§ 1º A extinção da autorização outorgada importará impedimento da continuidade da prestação dos serviços, não cabendo qualquer tipo de indenização ao agente operador autorizado.

104. Portanto, desde o início da vigência da regulamentação, os agentes operadores de apostas tinham conhecimento da possibilidade de extinção da autorização para melhor adequação às finalidades de interesse público, bem como da previsão do artigo 21, § 1º, da Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024, vedando expressamente a possibilidade de indenização ao agente operador autorizado.

105. Consequentemente, a legislação que instituiu e regulamentou a modalidade não produziu, em favor dos agentes econômicos, um direito constitucional à conservação indefinida da própria opção legislativa que tornou possível sua exploração.

106. Se a União detém competência constitucional para definir as modalidades lotéricas admitidas no ordenamento, essa competência não se exaure no momento de sua criação. Abrange, igualmente, a possibilidade de reavaliação do modelo anteriormente adotado e, à luz da evolução das circunstâncias sociais, econômicas e regulatórias, estabelecer disciplina diversa.

107. Cumpre observar que a mutabilidade das políticas públicas é consequência inerente ao princípio democrático e ao exercício da função legislativa. A legislação é editada para disciplinar uma realidade histórica determinada e pode ser revista quando os Poderes constitucionalmente competentes concluem, dentro de sua margem de conformação, que a solução anteriormente adotada já não responde adequadamente aos interesses públicos envolvidos.

108. Esse aspecto assume especial importância em matéria regulatória, já que a adoção inicial de uma estratégia de regulação e controle da atividade não obriga o Estado a mantê-la perpetuamente caso a experiência subsequente indique a conveniência constitucional de solução normativa mais restritiva.

109. A própria trajetória regulatória das apostas de quota fixa evidencia esse caráter dinâmico com a edição de diversas leis e regulamentos tentando otimizar o sistema até sua extinção pelo ato normativo aqui questionado.

110. Não se desconhece que os princípios elencados pelo autor, segurança jurídica e confiança legítima, desempenham relevante função de contenção da atuação estatal. Esse Supremo

Tribunal Federal reconhece a segurança jurídica, a confiança legítima e a boa-fé objetiva como valores constitucionalmente relevantes, sobretudo em situações consolidadas ao longo do tempo. A propósito, confira-se o teor do seguinte julgado:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. VIABILIDADE. ART. 27 DA LEI Nº 9.868/1999. REGIME JURÍDICO DA MAGISTRATURA. ANTIGUIDADE. ARTIGO 80, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 14.277/2003 DO ESTADO DO PARANÁ, QUE DISPÕE SOBRE DIVISÃO E ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. EFICÁCIA EX NUNC. PRECEDENTES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS E ACOLHIDOS. 1. **Verificadas razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, nos termos do que prescreve o art. 27 da Lei nº 9.868/1999, cumpre ao Supremo Tribunal Federal harmonizar o princípio da nulidade da norma inconstitucional com a exigência de preservação, considerado o aspecto temporal, histórico e irreversível da realidade, de outros preceitos constitucionais, como a segurança jurídica, a confiança legítima e a boa-fé objetiva.** Atribuir eficácia retroativa ou plena à decisão implicaria danos irreversíveis a tais valores constitucionais. 2. A confiança justificada e a segurança jurídica dos atos praticados para a movimentação na carreira da magistratura do Estado do Paraná impõem a incidência do art. 27 da Lei nº 9.868/1999 para restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, de modo a assegurar a perfectibilidade dos atos praticados até a data da publicação da ata do julgamento do mérito da presente ação direta. Precedentes judiciais formados pelo Plenário desta Corte. 3. Embargos de declaração acolhidos para fins de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

(ADI nº 6769 ED, Relatora: Ministra ROSA WEBER, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 23/05/2022, Publicação em 31/05/2022; grifou-se).

111. Todavia, a tutela da confiança não se confunde com garantia de imutabilidade normativa. Ora, a confiança juridicamente protegida deve ser aferida em relação a posições jurídicas concretamente consolidadas e não pode ser convertida em expectativa de que a legislação regulatória permanecerá inalterada durante todo o horizonte econômico projetado pelos particulares.

112. Há, nesse ponto, diferença essencial entre proteger os efeitos definitivamente produzidos por atos regularmente praticados sob a legislação anterior e reconhecer aos seus destinatários o direito de impedir a incidência prospectiva de uma nova disciplina normativa.

113. A proteção da confiança tampouco pode ser examinada isoladamente dos interesses públicos que justificaram a revisão da política legislativa. O princípio não possui caráter absoluto e deve ser harmonizado com a competência do Estado para adaptar a disciplina normativa diante da evolução da realidade regulada.

114. É precisamente por essa razão que a jurisprudência constitucional não extrai da segurança jurídica uma proibição geral de alteração legislativa. Mesmo quando reconhece a

necessidade de proteção de situações consolidadas, esse Supremo Tribunal Federal distingue essa tutela da existência de um direito adquirido ao regime normativo em si. Veja-se:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 2.808 do Estado do Tocantins, de 12 de dezembro de 2013. Policiais civis. Delegados da polícia civil. Progressão funcional. Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Cíveis. Legitimidade ativa. Representatividade. Pertinência temática. Ofensa ao princípio da isonomia. Inexistência. Ausência de direito adquirido a imutabilidade de regime jurídico. Precedentes. Improcedência. 1. Verifica-se, in casu, a correlação entre os objetivos institucionais da COBRAPOL ' “órgão sindical de instância máxima, representativa dos trabalhadores policiais civis”, que tem como finalidade “representar perante os governos Federal, Estadual e Municipal e as autoridades do Poder Judiciário e do Legislativo os interesses da categoria” ' e o objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade, por meio da qual se busca afastar a adoção dos critérios diferenciados para a progressão funcional dos servidores policiais civis instituídos pelos dispositivos impugnados, sendo forçoso reconhecer a legitimidade ativa ad causam da COBRAPOL. 2. As normas sob invecção, ao estabelecerem novo regramento acerca da progressão funcional dos delegados e policiais civis do Estado do Tocantins, não vulneram o princípio da isonomia, uma vez que traduzem critérios objetivos e impessoais dirigidos a toda a categoria. Chancelar a pretensão veiculada nesta via concentrada implicaria indevida ingerência no espaço de conformação do legislador estadual, bem como o engessamento das regras que estruturam o plano de cargos, carreiras e subsídios das mencionadas carreiras. 3. **Na linha da jurisprudência da Suprema Corte, “[o]s princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção ao direito adquirido não garantem aos servidores potencialmente afetados por alterações legislativas o direito à manutenção do regime anterior, desde que não haja ofensa à garantia da irredutibilidade de vencimentos” (ADI nº 4.461, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/19).** Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente para declarar a constitucionalidade: a) do art. 1º da Lei nº 2.808/13 do Estado do Tocantins, quanto às alterações que tal dispositivo promoveu na redação do art. 6º, caput e §§ 1º e 3º; do art. 7º, inciso I, alínea a, e §§ 4º e 5º; e do art. 8º, inciso II, alínea a, da Lei nº 1.545/04 do Estado do Tocantins; e b) do art. 3º do referido diploma, quanto às alterações que promoveu na redação do art. 5º, caput e §§ 1º e 3º; do art. 6º, inciso I, alínea a, e §§ 4º e 5º; e do art. 7º, inciso II, alínea a, da Lei nº 2.314/10 daquele Estado. 5. Foi fixada a seguinte tese: **“É constitucional a adoção de critérios diferenciados para a obtenção das progressões verticais e horizontais nas carreiras dos delegados e policiais civis dos estados a depender da data de ingresso no cargo, porquanto os princípios da segurança jurídica e da proteção ao direito adquirido não garantem aos servidores potencialmente afetados por alterações legislativas o direito à manutenção do regime jurídico anterior”.**

(ADI nº 7226, Relator: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 22/08/2023, Publicação em 05/09/2023; grifou-se).

115. O prazo determinado e a onerosidade das autorizações devem ser considerados nesse exame. Não se trata de equiparar o regime especial de autorização previsto na Lei nº 14.790/2023 a atos gratuitos e destituídos de estabilidade, mas de distinguir a proteção conferida aos seus titulares de uma garantia de permanência da própria modalidade lotérica no ordenamento.

116. O prazo de cinco anos delimita o período pelo qual a autorização poderia produzir efeitos sob a permanência do regime jurídico que admitia a atividade. Não constitui garantia de

imutabilidade da legislação durante todo esse intervalo, nem promessa estatal de que o próprio fundamento legal da exploração permaneceria inalterado.

117. Do mesmo modo, a contraprestação de outorga de R\$ 30 milhões constitui condição econômica legalmente estabelecida para obtenção da autorização. O fato de a lei relacionar esse pagamento a título com duração determinada não permite concluir, sem previsão normativa específica, que a contraprestação corresponda a pagamento antecipado de parcelas mensais do direito de exploração, suscetíveis de restituição automática e proporcional em caso de superveniente alteração legislativa.

118. A contraprestação foi recolhida em razão de autorização efetivamente concedida e exercida. A realização de investimentos e a celebração de contratos com terceiros também não asseguram aos operadores que a atividade permanecerá legalmente admitida até a recuperação integral dos valores empregados. Eventual discussão sobre consequências patrimoniais da mudança normativa deve ser distinguida da pretensão de manter em funcionamento o mercado cuja exploração foi proibida.

119. Nesse sentido, a onerosidade e a duração da autorização devem ser compreendidas dentro da moldura legislativa que lhes deu origem, e não como garantias de permanência dessa mesma moldura contra alterações normativas supervenientes. No caso da exploração das apostas de quota fixa, cuja nocividade inerente nunca foi desconhecida dos operadores, a moldura normativa ressaltava a predominância do cuidado com o interesse público e da precariedade da anuência estatal com a atividade. O risco regulatório era previsível.

120. Há, ademais, importante distinção entre a extinção individual de um título administrativo dentro de um regime que permanece vigente e a alteração legislativa geral que elimina o próprio regime autorizativo. Na primeira hipótese, podem surgir questões próprias relativas ao ato administrativo e às garantias do seu titular. Na segunda, a causa jurídica da cessação encontra-se na modificação da lei que servia de fundamento a todas as autorizações, indistintamente.

121. Por essa razão, as garantias de contraditório e ampla defesa invocadas pelas peticionantes para a extinção administrativa de autorizações não condicionam a competência legislativa à instauração de processos individuais perante cada operador. A medida não aplica

sanções por descumprimento das condições de autorização, mas modifica, em caráter geral, a disciplina da atividade.

122. Por fim, é importante esclarecer que a Medida Provisória nº 1.394/2026 não determinou simplesmente a cessação instantânea de todas as relações existentes, de modo que não procede a afirmação de que a medida provisória teria suprimido a atividade sem disciplinar a transição.

123. O referido diploma estabeleceu período específico para extinção dos títulos e disciplinou o encerramento das operações, a restituição de valores aos apostadores, a preservação de obrigações remanescentes, a transmissão de informações regulatórias e a fiscalização de fatos ocorridos durante a vigência das autorizações. Os artigos 10 e 11, por exemplo, mantêm obrigações relativas ao período de exploração e disciplinam a conservação e transmissão de dados necessários ao encerramento regulatório.

124. A existência e a suficiência desse regime devem ser examinadas à luz das finalidades da medida e da natureza das relações alcançadas, mas sua previsão afasta a premissa de que teria ocorrido simples supressão normativa sem qualquer tratamento para a passagem do modelo anterior ao novo regime.

125. Assim, ainda que determinadas consequências patrimoniais da mudança legislativa sejam objeto de controvérsia específica, disso não decorre o direito dos operadores de exigir que a União mantenha vigente o regime legal anterior.

126. Desse modo, não se verifica violação à segurança jurídica ou à proteção da confiança simplesmente em razão da alteração do regime normativo das apostas de quota fixa, devendo ser afastada a pretensão de extrair desses princípios um direito constitucional à manutenção da política regulatória revogada.

2.5 *Da proteção à saúde, às famílias e aos consumidores e da insuficiência dos mecanismos regulatórios*

127. As entidades peticionantes buscam defender o aperfeiçoamento da regulação em lugar da proibição da atividade, invocando os mecanismos de proteção e de prevenção de danos existentes no mercado regulado. A controvérsia, contudo, não se limita à existência desses instrumentos, cuja

importância se reconhece, mas alcança sua efetiva capacidade de assegurar proteção adequada diante dos riscos e danos associados à exploração das apostas de quota fixa.

128. A discussão também encontra expressiva repercussão social. Conforme os subsídios apresentados pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Nota Técnica nº 51/2026/SPDIGI/SECOM/PR), a pesquisa Datafolha divulgada em 1º de outubro de 2026 indica que **78% dos entrevistados se declararam favoráveis à proibição de bets e cassinos on-line, enquanto 18% se manifestaram contrariamente e 4% não opinaram.** Foram ouvidas 2.506 pessoas de 16 anos ou mais, em 152 municípios, entre 28 de setembro e 1º de outubro de 2026, com margem de erro de dois pontos percentuais.

129. Tendo em vista que o levantamento foi realizado após a edição da Medida Provisória nº 1.394/2026, seu resultado evidencia ampla aceitação social da proibição.

130. Vale transcrever o seguinte trecho da manifestação da SECOM, que apresenta outros dados extraídos pela pesquisa:

A pesquisa indica maioria favorável em todos os segmentos sociodemográficos analisados:

- o Entre eleitores de Lula, 85% apoiam a proibição. Entre eleitores de Flávio Bolsonaro, 70%.
- o Entre mulheres, 82%, e entre homens, 74%.
- o Entre evangélicos, 81%, e entre católicos, 76%.
- o Em novembro de 2024, o apoio era de 65% (27% contrários). Subiu 13 pontos percentuais desde então.

131. O diagnóstico acima referido se sobrepõe, ademais, à compreensão registrada pelo Ministro LUIZ FUX durante manifestação de voto proferida em 06/08/2026 no RE nº 966.177 - que trata do Tema 924 de repercussão geral, relativo à validade do artigo 50 da Lei de Contravenções Penais.

132. Na ocasião, Sua Excelência pontuou a importância do dispositivo legal para a proteção da coletividade, destacando os diversos impactos sociais maléficos associados ao jogo compulsivo, que compreendem o superendividamento, o comprometimento da renda destinada a despesas essenciais, transtornos psicológicos e até o aumento do risco de suicídio, destacando também o desequilíbrio informacional entre as empresas e apostadores. Em declaração lapidar ao final do voto,

registrou Sua Excelência que, "*nos jogos de azar, o jogador torna-se protagonista inconsciente do próprio dano*".

133. Os direitos fundamentais não se esgotam na imposição de deveres de abstenção ao Estado. Deles decorrem, igualmente, deveres de proteção, que obrigam os poderes públicos a adotar medidas aptas a prevenir ou mitigar riscos de lesão aos bens por eles tutelados, inclusive quando a ameaça provém da atuação de particulares.

134. Nessa perspectiva, o princípio da proporcionalidade opera em dupla dimensão: veda tanto a intervenção estatal excessiva quanto a proteção insuficiente dos direitos e bens constitucionalmente protegidos. Embora a aplicação desse parâmetro deva preservar a margem de conformação atribuída ao legislador, é certo que a mera previsão formal de mecanismos protetivos pela norma não encerra o exame de sua suficiência, tampouco sela a devida observância a preceitos constitucionais.

135. O que merece ser aferido na questão sob exame, portanto, é a capacidade do regime normativo das Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023 de prevenir e mitigar os riscos inerentes à atividade por ele instituída e disciplinada, considerada a articulação entre as disposições legais, a regulamentação editada pelos órgãos do Poder Executivo e os resultados efetivamente verificados desde a implementação da atividade regulada.

136. Essa avaliação também orienta a resposta à pretensão de suspensão da Medida Provisória nº 1.394/2026. A defesa da continuidade do mercado autorizado exige considerar os resultados dos mecanismos de proteção implementados, em conjunto com as evidências sanitárias, sociais e econômicas que fundamentaram a revisão da política pública.

137. Cumpre evidenciar, portanto, os vícios de inconstitucionalidade que recaíam sobre o complexo normativo que viabilizava a exploração de apostas de quotas fixa no Brasil.

2.5.1 *Da ofensa à proteção constitucional do direito à saúde*

138. O artigo 196 da Constituição Federal impõe ao Estado a adoção de políticas destinadas à redução do risco de doenças e de outros agravos. Ressalte-se que esse dever não exige a eliminação

de todo o risco inerente à atividade lícita, mas reclama mecanismos de prevenção e mitigação proporcionais à natureza e à intensidade dos danos previsíveis.

139. Os elementos técnicos adiante expostos **confirmam que os riscos associados às apostas não são conjecturais**. Com efeito, a **Organização Mundial da Saúde reconhece o transtorno do jogo como condição caracterizada pela perda de controle, pela crescente prioridade conferida à atividade e pela sua continuidade apesar das consequências negativas**, advertindo que os danos podem surgir antes do preenchimento dos critérios diagnósticos e que a disponibilidade permanente das plataformas digitais e a velocidade das apostas elevam o potencial lesivo de determinados produtos.

140. Registre-se que *“o risco de morte por suicídio é até 15 vezes maior em pessoas com problemas relacionados a jogos de apostas do que na população geral (Karlsson, Hakansson, 2018). Um estudo australiano, num período de oito anos, foi encontrado que pelo menos 4,2% dos suicídios tiveram relação com questões relacionadas a jogos de apostas”* (Rintoul et al, 2023)^[2].

141. De acordo com a Nota Técnica nº 4/2025-CORAP/CGESMAD/DESMAD/SAES/MS, de lavra da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde, a qual dispõe sobre *“recomendações para gestores e profissionais de saúde da Rede de Atenção Psicossocial no cuidado integral às pessoas com problemas relacionados a jogos de aposta”*, **os problemas relacionados ao jogo possuem origem multifatorial e podem tanto agravar quadros prévios de sofrimento mental quanto ser utilizados como forma de enfrentamento desses quadros**.

142. A referida nota também aponta a associação com transtornos de ansiedade e de humor, uso problemático de substâncias, risco de autolesão e suicídio, além da existência de subnotificação, pois a demanda frequentemente chega aos serviços de saúde vinculada a outros diagnósticos.

143. Segundo o mencionado documento, **houve um salto significativo de atendimentos na rede pública de saúde ocasionados por transtornos relacionados ao jogo**. Os atendimentos registrados no Sistema Único de Saúde sob os códigos F63.0, referente ao jogo patológico, e Z72.6, relativo à mania de jogos e apostas, apresentaram crescimento da ordem de 140% entre janeiro de 2018 e dezembro de 2025, evidenciando uma procura crescente por cuidado associada à legalização e à expansão digital da atividade de apostas.

144. Esses dados não correspondem, necessariamente, ao número de pessoas atendidas, não isolam os casos decorrentes das apostas de quota fixa e tampouco permitem, por si sós, mensurar com exatidão a parcela da demanda assistencial especificamente atribuível à atividade. Não obstante, a leitura conjunta desses registros com os demais elementos técnicos e administrativos disponíveis permite afirmar que a expansão das apostas on-line constituiu fator relevante para o incremento da procura por cuidados relacionados aos transtornos do jogo, com repercussão concreta sobre a demanda assistencial suportada pelo Sistema Único de Saúde. Cuida-se, portanto, de dado que, embora não autorize imputação quantitativa isolada, integra quadro probatório convergente quanto aos efeitos sanitários decorrentes da expansão da atividade. A dimensão dessa demanda, ademais, pode ser superior àquela captada pelos registros administrativos.

145. Outra resposta do Sistema Único de Saúde constitui indicador relevante dessa dimensão. O Ministério da Saúde lançou serviço de teleatendimento específico para pessoas com necessidades relacionadas às apostas e para seus familiares, com números que já chegaram a 100 mil acessos. As Informações nº 00519/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU apresentam os dados mais recentes do serviço de teleatendimento, que atualizam os números mencionados pelas peticionantes. Confira-se:

25. No âmbito digital, o aplicativo Meu SUS Digital disponibiliza o miniapp ‘Agora Tem Especialistas em Saúde Mental para Quem Aposta’, que oferece acesso a teleatendimento em saúde mental, tendo registrado aproximadamente 100 mil acessos. A oferta executada pelo Hospital Sírio-Libanês, no âmbito do PROADI-SUS, teve início em 25 de fevereiro de 2026 e, em extração de 16 de setembro de 2026, contabilizava 24.225 pessoas registradas, 2.023 em tratamento e 5.145 atendimentos realizados.

146. Também merece referência o **estudo divulgado em dezembro de 2025 pelo Instituto de Estudos para Políticas de Saúde, em parceria com a Umane e a Frente Parlamentar Mista para Promoção da Saúde Mental^[3]**, que estimou em R\$ 30,6 bilhões anuais os custos sociais associados aos impactos das apostas e dos jogos de azar na dimensão da saúde. Embora esse montante não corresponda a despesas efetivamente realizadas pelo SUS, revela estimativa indicativa da possível dimensão do problema, e não de mensuração orçamentária dos custos suportados pelo sistema público de saúde.

147. **A exposição ao risco, vale consignar, não se distribui de modo uniforme.** Consoante informado pelo Ministério da Saúde (Informações nº 00620/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU), **adultos jovens, pessoas com dificuldades financeiras, desempregadas ou sem rede de apoio estão entre os grupos mais expostos** ao desenvolvimento de problemas relacionados às apostas.

148. **A Organização Mundial da Saúde, por sua vez, identifica risco acrescido em situações de separação, aposentadoria, lesão ou morte de pessoa próxima, bem como em contextos de pobreza, discriminação e outras desvantagens sociais^[4].** No caso das pessoas idosas, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (Nota nº 4117/2024/GAB/CONJUR/MDHC/CGU/AGU) registrou que a solidão e o isolamento social podem tornar esse grupo especialmente vulnerável a problemas relacionados ao jogo.

149. A proteção constitucional deve, por isso, considerar as condições concretas de vulnerabilidade, sem atribuir incapacidade presumida a grupos inteiros.

150. Cumpre reconhecer que a Lei nº 14.790/2023 não desconsiderava totalmente os riscos sanitários da atividade, embora apresentasse trato protetivo insuficiente e violador de preceitos constitucionais. Nesse sentido, é necessário pontuar que o artigo 8º, inciso III, exigia dos operadores uma política de jogo responsável e de prevenção aos transtornos de jogo patológico; o artigo 26 impedia a participação de menores de 18 anos e de pessoas diagnosticadas com ludopatia; e o artigo 27, § 1º, inciso III, assegurava informação clara sobre os riscos de perda e os transtornos relacionados ao jogo.

151. Por seu turno, a Lei nº 13.756/2018 também destinava ao Ministério da Saúde a fração da arrecadação prevista em seu artigo 30, § 1º-A, inciso VI, para medidas de prevenção, controle e mitigação de danos sociais decorrentes da prática de jogos.

152. A regulamentação infralegal superveniente conferiu maior concretude a essas previsões, destacando-se a Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, a qual determina o acompanhamento do comportamento dos apostadores, a identificação de perfis de risco, a realização de intervenções, a oferta de mecanismos de pausa e autoexclusão e a suspensão do acesso de apostadores classificados como de alto risco. Nessa mesma esteira, destaca-se a posterior Portaria nº 2.579/2025, que passou a exigir, no momento do cadastro, a definição de limites prudenciais de perda financeira e de tempo de utilização.

153. Esses mecanismos infralegais surtiram efeitos importantes. Segundo dados retirados da Plataforma Centralizada de Autoexclusão da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda tem-se mais de 1 milhão de e 300 mil pedidos de autoexclusão, além dos dados

apresentados pelo Ministério da Saúde indicando que mais de 24.000 pessoas buscaram teleatendimento; e a disponibilização de 20.011 profissionais qualificados.

154. Ainda no âmbito do Poder Executivo, é necessário consignar o avanço das políticas de prevenção e assistência através de grupos de trabalho instituídos por pastas ministeriais, com a elaboração de planos de ação e a produção de materiais orientadores, além da formalização de Acordo de Cooperação Técnica e da publicação de diversos materiais de orientação aos profissionais de saúde.

155. **Em que pese a relevância dessas medidas infralegais, que corroboram a incapacidade da legislação impugnada de tratar do tema em todas as suas dimensões e consequências, o fato é que o transtorno do jogo constitui o estágio mais grave de um processo que abrange comportamentos de baixo risco, de risco moderado e problemáticos.**

156. Nesse sentido, a restrição prevista no artigo 26, inciso VI, da Lei nº 14.790/2023, por exemplo – que vedava a participação, na condição de apostador, de pessoa diagnosticada com ludopatia, por laudo de profissional de saúde mental habilitado – somente incidia após diagnóstico formal, e dependia da revelação de dado pessoal sensível de saúde, na acepção do artigo 5º, inciso II, da Lei nº 13.709/2018. A norma não alcançava, por conseguinte, a fase anterior ao diagnóstico, em que já se encontram presentes a redução da capacidade de controle, as perdas patrimoniais relevantes e a resistência à procura de auxílio profissional, o que permite afirmar que a proteção legal ingressava quando o dano já se consumara.

157. **Os mecanismos de autolimitação e de autoexclusão contemplados na legislação atenuavam esse problema, mas não o resolveram, porque continuavam a depender, em medida decisiva, do reconhecimento da situação pelo próprio apostador.** Isso porque, embora os limites prudenciais tenham se tornado obrigatórios por força da Portaria SPA/MF nº 2.579/2025, os respectivos valores são escolhidos pelo próprio usuário e o monitoramento dos perfis de risco é realizado no âmbito de cada operador, isoladamente considerado, por agente econômico cuja receita é diretamente proporcional ao volume apostado.

158. A limitação encontra respaldo nos subsídios mais recentes do Ministério da Saúde. As Informações nº 00519/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU consignam a seguinte avaliação:

13. A literatura científica independente, conforme documentado pelo Departamento de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas (DESMAD/SAES), classifica como **modesta ou fraca** a

evidência que sustenta as ferramentas de proteção ao apostador. A Comissão Lancet de Saúde Pública sobre Jogos de Apostas, análise de sete jurisdições com sistemas maduros e estudos randomizados convergem no sentido de que a autoexclusão não reduz de modo significativo o dano em nível populacional, estimando-se que apenas um em cada sete jogadores problemáticos chegue a utilizá-la. (Destaque constante do original).

159. **Portanto, reside nesse ponto o paradoxo que comprometia a validade do regime normativo instituído pelas leis que permitiam a exploração de aposta de quota fixa: a arquitetura protetiva foi construída sobre o pressuposto da autodeterminação do apostador, a ser exercida quando a perda de controle já se instalou como elemento definidor do transtorno que se pretende prevenir. Em suma, o tratamento legislativo conferido à questão era ineficaz, na medida em que delegava proteção a quem, por definição clínica, não tinha a aptidão para exercê-la.**

160. **Faltavam, em consequência, salvaguardas gerais e vinculantes, que deveriam incidir de modo independente da opção individual do apostador,** tais como: o estabelecimento de patamar máximo geral de perdas, aferido em intervalo determinado; a fixação de limite de valor por aposta; estabelecimento da duração máxima de sessão e de intervalos mínimos obrigatórios entre rodadas; proporcionalidade das apostas à disponibilidade contínua e à velocidade do ambiente digital, dentre outras medidas.

161. Como visto, as recomendações da Organização Mundial da Saúde apontam, nessa direção, para a combinação de instrumentos individuais com medidas gerais de segurança dos produtos, limites vinculantes e controle da disponibilidade.

162. **A omissão normativa é igualmente grave no que se refere ao desenho dos produtos ofertados.** Conforme registrou a Secretaria Nacional de Direitos Digitais do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na Nota Técnica nº 19/2026/DPDD-SEDIGI/SEDIGI/MJ, embora o marco regulatório brasileiro contemple requisitos aplicáveis a aspectos operacionais e técnicos da atividade, *“ainda não há disciplina específica direcionada aos efeitos que determinadas escolhas de design podem produzir sobre a experiência dos consumidores de serviços de apostas em geral”*.

163. A mesma unidade técnica do Ministério da Justiça e Segurança Pública também consignou que determinadas funcionalidades digitais podem valer-se de sistemas de recompensa financeira ou aleatória capazes de produzir estímulos psicológicos associados à expectativa de ganho, à excitação e à repetição contínua da conduta, incentivando padrões de consumo impulsivo e reduzindo a percepção dos riscos envolvidos.

164. A dimensão concreta desse vetor de risco encontra-se documentada na Nota Técnica nº 12/2026/CGSD/DPDD-SEDIGI/SEDIGI/MJ. Segundo levantamento ali reproduzido, **os denominados *crash games* correspondiam a seis dos dez jogos mais populares de operadora então autorizada, sendo utilizados por aproximadamente dois terços de seus usuários ativos, e um único título dessa categoria concentrava cerca de 60% (sessenta por cento) dos jogadores ativos e 28% (vinte e oito por cento) do volume de negócios da plataforma.**

165. Não por outro motivo, ao proferir voto no RE nº 966.177, o eminente Ministro LUIZ FUX destacou que o jogo de azar extrai lucro da incapacidade cognitiva das pessoas de avaliar os riscos envolvidos na decisão de jogar por meio de uma “estrutura de sedução” em que, mesmo perdendo, o apostador continua compulsivamente a tentar virar o jogo, situação que, como apontado por Sua Excelência, *“exige redobrada atenção do poder público e do Estado”*.

166. Trata-se de produto cuja dinâmica se estrutura em rodadas de brevíssima duração, com resultado determinado por mecanismo aleatório e com exibição, em tempo real, das apostas e dos ganhos de terceiros. **Nenhum dos diplomas impugnados nas ações diretas sob exame estabelecia parâmetro legal algum sobre velocidade de rodada, frequência de apostas ou elementos de engajamento dessa natureza.**

167. **Quanto às crianças e aos adolescentes, é necessário consignar que as Leis 14.790/2023 e nº 15.211/2025, bem como as Portarias SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024 e SPA/MF nº 1.233, de 31 de julho de 2024, disciplinavam e regulamentavam a proibição de participação, complementada por mecanismos de verificação de identidade e por sanções agravadas, além de estabelecerem restrições à destinação de ações de comunicação, de publicidade e de marketing de apostas a crianças e adolescentes (artigos 16 e 17 da Lei nº 14.790/2023).**

168. Não obstante, essa Suprema Corte reconheceu, ao referendar as medidas cautelares nas ADIs nº 7721 e nº 7723, a presença de evidências dos impactos da publicidade de apostas sobre a saúde mental de crianças e adolescentes, o que demandou a aplicação imediata, por determinação judicial, de regras protetivas então veiculadas, exclusivamente, em ato infralegal.

169. Pertinente registrar que a Secretaria Nacional de Direitos Digitais realizou levantamento técnico que identificou sítios e aplicativos de apostas de quota fixa potencialmente acessíveis ao

público infantojuvenil, tendo instaurado, em conjunto com a Secretaria Nacional do Consumidor, procedimento administrativo destinado a verificar a conformidade das provedoras de lojas de aplicações de internet com os deveres de proteção aplicáveis ao ambiente digital.

170. A Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, por sua vez, na Nota Técnica nº 51/2026/SPDIGI/SECOM/PR, destaca dados da pesquisa TIC Kids Online Brasil 2025, segundo os quais **37% das crianças de 11 a 12 anos usuárias da internet haviam sido expostas a pessoas divulgando jogos de apostas, proporção que alcançava 63% entre adolescentes de 15 a 17 anos.** Esses percentuais se referem à exposição à divulgação de apostas, e evidenciam uma dimensão de risco que os mecanismos de verificação de identidade no ingresso às plataformas não abrangem.

171. A proteção das pessoas idosas e das pessoas com deficiência, por sua vez, não se confunde com a imposição de proibição fundada exclusivamente nos critérios etário e físico, solução que comprometeria a autonomia e produziria tratamento discriminatório. **O dever constitucional que se reputa descumprido consiste em assegurar informação acessível, prevenção, identificação dos riscos e acesso ao cuidado, com atenção às situações concretas de vulnerabilidade, providências que a lei não estruturou e que, no ambiente digital, não podem ser satisfeitas por advertências genéricas.**

172. Relevante trazer à baila, a título informativo, que a Plataforma Centralizada de Autoexclusão da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda registrou 1.294.328 pessoas autoexcluídas. Ademais, os dados demonstram que 36,41% dos registros indicaram como motivo da exclusão a perda de controle sobre o jogo, em dimensão de saúde mental. Em acréscimo, o estudo registrou que mais de um milhão de brasileiros requereram ao Estado que os impedisse de apostar, a evidenciar que o mecanismo de proteção somente opera depois que a perda de controle já se instalou.

173. Esses números demonstram a utilização do mecanismo, mas também revelam que parcela expressiva dos requerentes já identificava perda de controle quando buscou a exclusão. A capacidade de interromper o acesso às plataformas autorizadas não se confunde, portanto, com a capacidade de prevenir o desenvolvimento do comportamento problemático e os prejuízos que antecedem o pedido de bloqueio.

174. A Secretaria Nacional de Direitos Digitais do Ministério da Justiça e Segurança Pública consignou, na citada Nota Técnica nº 19/2026/DPDD-SEDIGI/MJ, que os problemas sociais, econômicos e sanitários associados às apostas de quota fixa sugerem que os mecanismos então previstos no marco regulatório, “*embora relevantes, podem não ser suficientes para prevenir e mitigar adequadamente todos os riscos decorrentes da atividade*”, registrando a persistência de impactos relacionados ao superendividamento, à dependência comportamental, ao comprometimento da saúde mental e à vulnerabilização de determinados grupos sociais, “*mesmo após os avanços regulatórios observados nos últimos anos*”.

175. Diante desse quadro, e considerada a demonstração de riscos e danos provenientes da tutela insuficiente das normas que disciplinavam as apostas de quota fixa, mostra-se imperiosa a incidência do princípio da prevenção e o reconhecimento da ofensa à proteção constitucional do direito à saúde e das pessoas em situação de vulnerabilidade.

2.5.2 Da garantia ao mínimo existencial, da unidade familiar e do direito do consumidor

176. A realização de apostas constitui, em princípio, forma lícita de disposição da renda disponível, dentro dos parâmetros da legislação vigente, de modo que a simples ocorrência de perdas financeiras não caracteriza, por si só, ofensa à Constituição da República. A questão assume **dimensão constitucional, contudo, quando a atividade autorizada pelo Estado expõe parcelas vulneráveis da população ao comprometimento reiterado de recursos necessários à alimentação, à moradia e às demais despesas essenciais à subsistência individual e familiar.**

177. É o que estava sendo observado na vigência do modelo que restou proibido pela Medida Provisória nº 1.394/2026, que provocou – e ainda provoca – consequências vastamente nocivas em termos de endividamento, inadimplência e redução do acesso ao crédito.

178. Levantamento elaborado pelo Comitê Nacional de Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz), em parceria com o Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento (*Boletim Fiscal dos Estados Brasileiros*. 2026), estima que as apostas tenham provocado, em 2025, uma saída líquida de aproximadamente R\$ 62,5 bilhões dos orçamentos familiares brasileiros. Segundo o estudo, essa transferência de recursos reduziu a disponibilidade financeira das famílias para o cumprimento de suas obrigações e podia ampliar

situações de vulnerabilidade econômica, afetando de modo especialmente preocupante as pessoas em dificuldades financeiras, os jovens e os consumidores de menor renda.

179. Estudo elaborado pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC (*Impacto das apostas on-line no endividamento e inadimplência das famílias brasileiras*. 2026) indica que a expansão das apostas on-line exerceu efeito relevante sobre o agravamento da inadimplência das famílias brasileiras, especialmente nos casos de inadimplência severa e de atrasos prolongados no pagamento de obrigações financeiras. Isso porque as pessoas endividadas buscavam nas apostas uma alternativa para obtenção rápida de recursos e, uma vez iniciadas as apostas, experimentavam deterioração adicional de sua situação.

180. Os efeitos sobre a inadimplência mostraram-se ainda mais acentuados entre os indivíduos mais jovens. Em termos relativos, o aumento da inadimplência chega a aproximadamente 33% entre apostadores de 18 a 24 anos, ante 13,4% entre aqueles com 45 anos ou mais. A relevância desse grupo é reforçada por sua representatividade entre os apostadores. Dados nacionais utilizados nos estudos indicam que aproximadamente 73% dos apostadores das plataformas autorizadas tinham menos de 40 anos.

181. Os efeitos associados às apostas de quotas fixas não se restringem à inadimplência, há também impacto na liquidez financeira do indivíduo. Carvalho *et al.* (*Online Betting and Financial Distress: Evidence from Brazil*; 2026) identificam redução de aproximadamente 43% na variação mensal dos saldos bancários dos indivíduos após o início da prática de apostas, indicando diminuição relevante da liquidez financeira disponível para consumo, poupança e formação de reservas de emergência. A consequência é uma redução da resiliência financeira das famílias, com a redução do colchão financeiro disponível para assegurar o funcionamento cotidiano e a estabilidade econômica das famílias.

182. Ademais, as pesquisas apontam repercussões relevantes sobre o acesso ao crédito. Após o início das apostas, há tendência de redução no limite total de crédito disponibilizado aos indivíduos pelas instituições financeiras, o que pode indicar que o comportamento de aposta é considerado pelos agentes financeiros como elemento adicional na avaliação de risco de crédito.

183. Esse efeito assume especial relevância para consumidores de menor renda. O crédito é frequentemente utilizado pelas famílias não apenas para aquisição de bens, mas também para

administrar diferenças temporárias entre receitas e despesas e enfrentar situações inesperadas. Sua redução em momento de deterioração financeira pode ampliar as dificuldades enfrentadas pelo indivíduo e por sua família.

184. Cumpre notar que os impedimentos até então previstos alcançavam categorias predefinidas de beneficiários – Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, Novo Desenrola Brasil, renegociação de dívidas do Fies, Desenrola Adimplentes e Fies Empreendedor –, e não o conjunto das pessoas cuja renda não suporta perdas reiteradas.

185. A técnica adotada era, pois, a da exclusão por pertencimento a cadastro, e não a da aferição da capacidade econômica concreta do apostador. Dela resulta que o trabalhador de baixa renda não inscrito em programa assistencial permanecia integralmente desprotegido, muito embora sua exposição ao risco de comprometimento do mínimo existencial fosse materialmente idêntica.

186. Importante registrar, todavia, que a adoção do bloqueio do número de CPF do apostador/beneficiário de programa assistencial foi resultante de um processo decisório que sopesou aspectos de viabilidade tecnológica, eficácia e impactos jurídicos, constituindo-se alternativa eficaz e menos gravosa para impedir a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais promovidos pelo Governo.

187. Essa alternativa de identificação do usuário foi apresentada a essa Suprema Corte em 22/10/2025 por esta Advocacia-Geral da União como meio eficaz de cumprimento das medidas cautelares parcialmente deferidas no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7721 e nº 7723, tendo em vista que o mecanismo implementado através da Portaria SPA/MF nº 2.217/2025 e da Instrução Normativa SPA/MF nº 22/2025 para impedir a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais baseava-se no número de CPF do usuário.

188. Desse modo, o bloqueio pelo número de cadastro de pessoa física impedia que o apostador/beneficiário de programa assistencial mantivesse o seu cadastro ativo ou efetivasse apostas junto a plataforma/operadores de quota fixa autorizados no Brasil, sem que fosse penalizado com a perda do auxílio do governo.

189. Consigne-se, ademais, que a vedação ao crédito e aos instrumentos pós-pagos, estabelecida pelo artigo 29 da Lei nº 14.790/2023 e especificada pela Portaria SPA/MF nº 615/2024,

reduzia o risco de endividamento diretamente estimulado pelo operador, **mas não impedia o consumo, em apostas sucessivas, de recursos próprios destinados a despesas essenciais.**

190. A fungibilidade dos valores depositados em conta dificultava, ademais, a identificação de sua origem e de sua destinação no orçamento familiar, de modo que uma perda que não se mostrasse elevada em termos absolutos podia comprometer parcela significativa da renda destinada à subsistência de determinada família.

191. **Não havia, em ponto algum dos diplomas impugnados, mecanismo de aferição de compatibilidade entre o volume apostado e a capacidade econômica do usuário.**

192. Sob a perspectiva consumerista, o artigo 27 da Lei nº 14.790/2023 assegura aos apostadores os direitos previstos no Código de Defesa do Consumidor, além do direito à informação clara sobre as regras das apostas, as condições de premiação, os riscos de perda e os transtornos associados ao jogo.

193. Tais deveres de informação, transparência, atendimento e reparação são indispensáveis, mas não bastam, isoladamente, para prevenir danos decorrentes de atividade digital disponível de forma contínua e estruturada para a repetição imediata das apostas. A proteção constitucionalmente exigida não se resume ao esclarecimento dos riscos e à possibilidade de reação posterior do consumidor: compreende medidas concretas e capazes de evitar que padrões de utilização incompatíveis com a preservação da própria subsistência se consolidem.

194. Os reflexos sobre a unidade familiar tutelada pelo artigo 226 da Constituição Federal decorrem, diretamente, dessa configuração. As informações prestadas pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (Informações nº 02702/2024/CONJUR-MDS/CGU/AGU) registraram que a perda de recursos financeiros em apostas tinha impacto sobre a insegurança alimentar, o endividamento e outras situações de vulnerabilidade, além de contribuir para a fragilização dos vínculos familiares e sociais.

195. Importante destacar que o dano, nesse eixo, não se circunscreve ao apostador: **projeta-se sobre dependentes que não participaram da decisão de apostar e que não dispõem de instrumento algum, no regime vigente, para dela se protegerem.**

196. Esses elementos são particularmente relevantes em um País no qual parcela expressiva da população possui baixa renda e limitada capacidade de absorção de perdas financeiras. Nessas circunstâncias, a expansão e a ampla disponibilidade de produtos de aposta podem afetar de forma desproporcional indivíduos que apresentam menor capacidade econômica para suportar seus efeitos adversos.

197. Constata-se, diante do exposto, que o regime normativo alterado pela Medida Provisória nº 1.394/2026 não conferia enfrentamento suficiente ao risco de comprometimento do mínimo existencial de pessoas economicamente vulneráveis não abrangidas pelos impedimentos específicos, sendo notórias e graves as repercussões sobre a proteção dos consumidores e da unidade familiar.

2.5.3 *Da ofensa à ordem econômica, ao mercado interno e às economias familiares*

198. O artigo 170 da Constituição da República não se limita a enunciar os fundamentos da ordem econômica: fixa-lhe a finalidade, ao estabelecer que a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa têm por fim assegurar a todos os cidadãos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

199. Os incisos VII e VIII do referido dispositivo constitucional impõem, respectivamente, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego; e o artigo 219 qualifica o mercado interno como patrimônio nacional, a ser incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento socioeconômico e o bem-estar da população.

200. Não se sustenta, aqui, que tais dispositivos assegurem a determinados setores econômicos a manutenção de parcela específica da renda privada, nem que impeçam a exploração de atividade lícita que concorra com outras destinações do consumo. **A tese é distinta e mais precisa: as apostas de quota fixa não constituem atividade de criação de valor, mas de transferência de valor.**

201. Esse entendimento conduz à afirmativa de que **a margem do operador é a perda esperada do conjunto dos apostadores, de modo que autorizar a exploração dessa transferência sem estabelecer, em lei, qualquer parâmetro de contenção quantitativa (teto de perda, limite de exposição, aferição de capacidade econômica) significa converter o dever constitucional de**

assegurar existência digna em uma variável vinculada à estratégia comercial de agentes privados.

202. A propósito da questão, cumpre trazer alguns indicadores que bem dimensionam o fenômeno. Estudo elaborado pelo Instituto Brasileiro de Executivos de Varejo e Mercado de Consumo, em parceria com a FIA Business School^[5], conduzido pelo Professor Claudio Felisoni de Angelo a partir de séries do Banco Central e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, identificou que as apostas de quota fixa se tornaram o principal vetor do endividamento das famílias brasileiras, com impacto sobre o avanço do endividamento superior em mais de três vezes ao efeito isolado das taxas de juros, e associou à atividade perda da ordem de 0,7% no faturamento do varejo.

203. Nesse estudo, a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo estimou que a inadimplência e o deslocamento de consumo provocados pelas apostas retiraram aproximadamente R\$ 143 bilhões do comércio varejista entre janeiro de 2023 e março de 2026, e que cerca de 268 mil famílias ingressaram em situação de inadimplência severa, com atrasos superiores a noventa dias, como consequência da expansão da atividade.

204. Outro estudo, desenvolvido por Guilherme Klein (*Estudo sobre impactos macroeconômicos das apostas no PIB, arrecadação e desigualdade*; UFRJ/MADE-USP, 2026), calculou que as apostas podem ter reduzido a atividade econômica nacional entre R\$ 120 bilhões e R\$ 141 bilhões em 2025, montante equivalente a aproximadamente 0,9% a 1,1% do Produto Interno Bruto (PIB). Segundo o estudo, a transferência de recursos das famílias para as plataformas de apostas tende a reduzir o consumo agregado, além de produzir efeitos potenciais sobre arrecadação tributária e distribuição de renda.

205. Esses efeitos se produzem em contexto de fragilidade agregada das famílias: **segundo o Banco Central do Brasil ^[6], o comprometimento da renda das famílias atingiu 49,9% em fevereiro de 2026, o maior patamar da série histórica iniciada em 2005.**

206. A Constituição de 1988, em seu artigo 226, erige a família ao posto de base da sociedade, reconhecendo nela núcleo fundamental para o desenvolvimento do indivíduo e para a estruturação da coletividade. Em virtude dessa natureza essencial, o texto constitucional impõe ao Estado o dever de conferir-lhe especial proteção social. O § 8º do mesmo dispositivo assegura a

assistência à família na pessoa de cada um de seus integrantes, evidenciando que a proteção constitucional alcança as condições concretas de vida daqueles que compõem o núcleo familiar.

207. Ao assegurar direitos fundamentais no âmbito familiar, a Carta Magna garante que a assistência estatal atue como instrumento de promoção da dignidade humana, do planejamento familiar e do amparo pleno às crianças, adolescentes e idosos, consolidando a família como prioridade absoluta nas políticas públicas e na ordem jurídica nacional.

208. Esse dever assume particular relevância quando os prejuízos decorrentes das apostas comprometem recursos necessários à alimentação, à moradia, à saúde e à educação de pessoas que dependem do orçamento familiar. Nessas circunstâncias, as consequências da atividade ultrapassam a esfera patrimonial do apostador e atingem direitos de terceiros que não participaram da decisão de apostar, mas suportam a redução dos meios destinados à própria subsistência.

209. A proteção de crianças e adolescentes, nesse contexto, não se esgota na proibição de seu acesso às plataformas. Mesmo quando não realizam apostas, podem ser afetados pelo comprometimento da renda de seus responsáveis e pelas repercussões dos transtornos relacionados ao jogo sobre o cuidado e a convivência familiar. A prioridade assegurada pelo artigo 227 da Constituição exige que essas formas de exposição ao dano também sejam consideradas na avaliação da suficiência dos mecanismos protetivos.

210. Tanto por isso, o Estado não pode permanecer inerte diante do grave quadro de tragédia socioeconômica que vem atingindo os lares de milhares de famílias brasileiras, diretamente afetadas pelo flagelo dos jogos de apostas on-line. Esse fenômeno tem provocado sérios prejuízos financeiros, comprometido a estabilidade emocional dos indivíduos e agravado a vulnerabilidade social de inúmeros núcleos familiares em todo o país.

211. Por uma questão de coerência argumentativa, é necessário registrar que a deterioração financeira das famílias possui causas múltiplas, tais como juros, oferta de crédito, instabilidade econômica, de modo que não se deve atribuir às apostas causalidade exclusiva. No entanto, os elementos empíricos já descrito em conjunto com os estudos permitem afirmar, no ponto revelador da proteção insuficiente que decorre das normas questionadas, que a **atividade de apostas por quotas fixas se tornou fator relevante adicional, material e crescente de deterioração**

patrimonial das famílias, com magnitude comparável ou superior à de variáveis macroeconômicas historicamente determinantes.

212. Os dados mencionados encontram reforço em outros focos de informação: em pesquisa veiculada na Revista Veja Negócios, em 27 de agosto de 2026^[7], evidenciou-se a expansão das apostas on-line na realidade de mais da metade de mulheres brasileiras entrevistadas, chamando a atenção para um efeito relevante, assim consignado na pesquisa: *“quando o hábito de apostar evolui para um quadro de ludopatia, as consequências podem ultrapassar quem joga e atingir o orçamento, o patrimônio e as relações familiares”*.

213. Diante do cenário que se estabeleceu, não há dúvida de que os jogos *on-line* de apostas são apontados como responsáveis pela redução do consumo das famílias, especialmente as de menor renda, que deixaram de gastar no comércio para perder renda no jogo, com impactos negativos para a economia brasileira^[8].

214. A esses elementos soma-se a dimensão fiscal e concorrencial do mercado irregular. Operadores não autorizados não se submetem aos custos de conformidade, às obrigações tributárias e às exigências regulatórias aplicáveis ao mercado autorizado, o que produz assimetria concorrencial em desfavor precisamente dos agentes que se submeteram ao regime legal, conforme registrou a Secretaria Nacional de Direitos Digitais na Nota Técnica nº 12/2026.

215. A convivência de mercado regulado e mercado clandestino de dimensões equivalentes, sem que as leis aqui impugnadas tenham instituído mecanismo estrutural de contenção do segundo, compromete a própria racionalidade econômica do modelo instituído, malferindo a ordem econômica.

216. Em síntese, o avanço da oferta de plataformas de apostas sem restrições legais produz uma drenagem sistêmica de renda do setor produtivo, concentra perdas na base da pirâmide social e compromete as economias familiares que constituem o substrato do mercado interno protegido pelo artigo 219 da Constituição da República. A ofensa não decorre da concorrência entre destinações lícitas do consumo, mas da ausência de qualquer baliza legal apta a impedir que essa destinação específica consuma a renda destinada à subsistência.

217. Desse modo, evidencia-se que as normas que disciplinavam as apostas de quota fixa não constituíam instrumentos aptos a promover proteção à ordem econômica, à integridade do mercado e

à economia das famílias brasileiras, e afrontavam, por conseguinte, os preceitos constitucionais que asseguram essas diretrizes.

2.5.4 *Da insuficiência das alternativas regulatórias e da proporcionalidade da medida*

218. Como visto no início deste tópico, as peticionantes defendem o fortalecimento da regulação em lugar da proibição e invocam a disciplina de outros produtos com potencial aditivo, como álcool e tabaco. A avaliação dessa alternativa deve considerar os resultados do modelo anteriormente implementado e a capacidade das medidas propostas de proporcionar proteção equivalente aos bens constitucionais ameaçados.

219. No caso, não se trata de cenário em que o Poder Público tenha passado diretamente da ausência de regulação para a proibição integral. Antes da edição da medida provisória, foram instituídos mecanismos de jogo responsável, restrições aos meios de pagamento, disciplina da publicidade, medidas de prevenção ao endividamento e instrumentos de acompanhamento do perfil de risco dos apostadores.

220. A questão constitucional relevante passa a ser, portanto, se, após a experiência concreta com essas medidas, o Poder Público poderia concluir pela insuficiência do regime regulatório e substituí-lo por opção legislativa mais restritiva.

221. Em matéria marcada por elevada complexidade técnica, social, sanitária e econômica, o princípio da proporcionalidade não exige que o legislador demonstre matematicamente a impossibilidade de toda e qualquer alternativa imaginável. A existência abstrata de solução menos restritiva não torna automaticamente inconstitucional a escolha legislativa quando não demonstrado que essa alternativa apresenta eficácia equivalente para proteção dos mesmos bens jurídicos.

222. A comparação com álcool e tabaco não tem o condão de ensejar a adoção de regime normativo semelhante. A circunstância de diferentes atividades apresentarem potencial de dependência não torna equivalentes suas formas de oferta, seus mecanismos de consumo e as possibilidades de controle. No caso das apostas on-line, a disponibilidade contínua, a sucessão de operações em intervalos reduzidos e os estímulos digitais à repetição integram o diagnóstico que fundamentou a revisão da política pública. A referência a outros mercados não demonstra que a

manutenção da oferta regulada de apostas proporcionaria proteção equivalente diante dessas características.

223. Sob essa perspectiva, a retirada da modalidade do mercado legal, a interrupção de sua oferta regular, as restrições à publicidade e a criação de mecanismos destinados a impedir fluxos financeiros vinculados à atividade apresentam relação direta com a finalidade de reduzir sua disponibilidade, sua promoção e sua inserção ordinária nos canais legais de consumo.

224. Nesse contexto, a opção legislativa veiculada pela Medida Provisória nº 1.394/2026 não pode ser considerada ilegítima apenas porque as entidades peticionantes identificam solução regulatória que reputam preferível. O controle de constitucionalidade não se destina a substituir a avaliação dos Poderes democraticamente legitimados por outra política pública, mas a verificar se a escolha adotada ultrapassa os limites impostos pela Constituição.

225. Os elementos disponíveis revelam finalidade constitucionalmente legítima e base empírica relevante para a revisão do modelo anteriormente adotado. A medida possui aptidão para restringir a oferta legal e a exposição da população à atividade, além de suceder a período em que alternativas regulatórias menos restritivas foram efetivamente implementadas e submetidas a acompanhamento.

226. Desse modo, deve ser afastada a pretensão de invalidar a opção legislativa adotada pela União com fundamento na existência abstrata de política regulatória menos restritiva.

2.6 *Da alegada canalização da demanda para o mercado ilegal e dos riscos associados*

227. As entidades peticionantes sustentam que a proibição favoreceria a migração dos apostadores para plataformas clandestinas, privando-os das salvaguardas existentes no mercado autorizado. Invocam experiências estrangeiras de canalização da demanda e, na petição complementar, levantamentos sobre a oferta de sítios ilegais após a edição da medida provisória.

228. O risco de migração exige consideração, mas sua existência não permite presumir que toda a demanda anteriormente atendida pelos operadores autorizados será transferida para a clandestinidade, nem que a manutenção do regime anterior asseguraria resultado global mais

protetivo. A avaliação deve abranger tanto os danos associados à oferta regulada, já examinados, quanto os instrumentos destinados a impedir a continuidade da exploração irregular.

229. A aptidão de uma medida não depende da demonstração de que ela produzirá integralmente o resultado pretendido ou erradicará todas as manifestações do fenômeno que busca enfrentar. É suficiente que exista relação racional entre o meio escolhido e a finalidade constitucionalmente legítima perseguida.

230. Além disso, a própria Medida Provisória nº 1.394/2026 contempla instrumentos destinados ao enfrentamento da exploração irregular, inclusive mediante mecanismos de fiscalização e coordenação interinstitucional. O reconhecimento legislativo da possibilidade de descumprimento da proibição não demonstra sua inutilidade, mas evidencia, ao contrário, a necessidade de associar a restrição substantiva a instrumentos de fiscalização e repressão.

231. A disciplina instituída pelo aludido diploma atua sobre diferentes meios necessários à exploração das apostas. Os artigos 14 e 15 alcançam o processamento das transações financeiras; os artigos 19 a 21 estabelecem deveres dos provedores de aplicações, lojas de aplicativos e sistemas operacionais; e os artigos 23 a 25 preveem bloqueio de sítios, coordenação interinstitucional e compartilhamento de informações. Ademais, os artigos 10 e 11 preservam obrigações relativas às operações anteriores, inclusive de prevenção à lavagem de dinheiro, conservação de registros e transmissão de dados à Secretaria de Prêmios e Apostas.

232. No plano da implementação, o Banco Central informou, no Ofício nº 35325/2026-BCB/PGBC, a edição da Resolução BCB nº 590, de 28 de setembro de 2026, destinada a regulamentar a vedação de processar, liquidar ou viabilizar transações destinadas às apostas de quota fixa.

233. A Secretaria de Comunicação da Presidência da República, por sua vez, registrou, na Nota Técnica nº 51/2026/SPDIGI/SECOM/PR, que, entre 25 de setembro e 1º de outubro de 2026, foram encaminhados para bloqueio 10.435 sítios ilegais e solicitada a remoção de 3.040 páginas, perfis, canais, grupos e servidores.

234. As Informações nº 02682/2026/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública registram, ainda, a regulamentação do Comitê Interinstitucional de Fiscalização da Exploração e da Publicidade Ilegal de Apostas de Quota Fixa

pelo Decreto nº 13.128, de 28 de setembro de 2026, com a finalidade de promover a articulação e a coordenação das ações das autoridades competentes para a prevenção, a fiscalização e a repressão à oferta, à exploração e à publicidade de apostas de quota fixa.

235. Nesse contexto, o relatório mencionado nos §§ 12 a 14 da petição complementar deve ser examinado nos limites reconhecidos pela própria ANJL. Embora identifique 18.195 sítios com oferta ativa, a entidade ressalva expressamente que o levantamento não informa a data de criação dos domínios nem estabelece relação de causalidade com a medida provisória. O dado demonstra a escala da oferta clandestina, mas não comprova que esse contingente tenha surgido em consequência da proibição.

236. A dimensão de segurança pública reforça a necessidade desse enfrentamento. Os elementos já apresentados por esta Advocacia-Geral da União na ADI nº 7749 documentam a utilização de estruturas de apostas em esquemas de lavagem de dinheiro e financiamento de atividades criminosas.

237. O estudo intitulado *Lavagem de Dinheiro e Enfrentamento ao Crime Organizado no Brasil: Reflexões sobre o Coaf em Perspectiva Comparada*, elaborado pelo Instituto Esfera em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e divulgado em 25 de junho de 2025^[9], identificou as apostas de quota fixa, as *fintechs* e os criptoativos como os três meios preferenciais empregados pelo Primeiro Comando da Capital e pelo Comando Vermelho para a lavagem de recursos e a expansão de seu capital financeiro, apontando como causa comum a baixa regulamentação e a insuficiente fiscalização desses setores.

238. O aludido estudo consignou que o mercado das apostas cresceu de forma desordenada e sem supervisão estatal, consolidando-se como indústria bilionária que, na ausência de regulamentação específica, deu margem ao desenvolvimento de práticas ilegais de lavagem de dinheiro de organizações criminosas.

239. Esse mesmo estudo registrou, ademais, que a *Operação Primma Migratio*, deflagrada pela Polícia Federal em abril de 2024, apurou movimentação superior a R\$ 300 milhões pelo Primeiro Comando da Capital nos Estados do Ceará, de São Paulo e de Santa Catarina, em esquema que articulava tráfico de drogas e de armas com a exploração de jogos de azar, mediante lavagem

dos recursos no jogo do bicho e em apostas esportivas, com posterior emprego dos valores na corrupção de agentes públicos.

240. Nessa mesma vertente, dados obtidos pela *Folha de S. Paulo* ^[10], por meio de pedidos fundados na Lei de Acesso à Informação e divulgados em julho de 2026, revelam a dimensão e, simultaneamente, o limite da resposta administrativa: entre janeiro de 2025 e junho de 2026 foram removidos 937 perfis de influenciadores digitais por descumprimento das regras aplicáveis, dos quais 803 promoviam plataformas clandestinas; mais de 50 mil sítios eletrônicos foram derrubados desde 2025, em atuação conjunta com a Agência Nacional de Telecomunicações; e 243 aplicativos irregulares foram removidos em 2026. A mesma apuração registra que o setor estimava ser possível estruturar uma plataforma clandestina com investimento aproximado de R\$ 10 mil, o que explica a imediata migração dos operadores para novos domínios após cada bloqueio.

241. Imperioso registrar, ademais, levantamento realizado pela Polícia Civil e pelos Ministérios Públicos de cinco unidades federativas (São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul), divulgado na edição 3010 da revista *Veja*, em 20 de agosto de 2026 ^[11], no qual restou registrado que facções criminosas utilizaram plataformas clandestinas de apostas *on-line* para movimentar aproximadamente R\$ 7 bilhões de reais desde o ano de 2021, mediante o recrutamento de influenciadores digitais encarregados de divulgar plataformas controladas por empresas de fachada, conferindo aparência lícita aos recursos movimentados. Segundo a apuração, os valores perdidos pelos apostadores eram partilhados com os divulgadores e parte deles retornava às organizações criminosas por meio de *fintechs*, interpostas pessoas, empresas inativas e criptomoedas.

242. A mesma reportagem documenta os obstáculos ao enfrentamento do fenômeno, consubstanciados na facilidade com que uma plataforma clandestina é encerrada e outra imediatamente aberta, na necessidade de quebra de sigilo bancário para a identificação dos fluxos, bem como na assimetria temporal insuperável entre a velocidade da fraude e a resposta estatal. Registrou-se, ainda, a advertência de que a retirada de circulação dos divulgadores é medida de eficácia efêmera, porquanto prontamente substituídos, sendo necessário alcançar os níveis superiores da cadeia econômica.

243. Na mesma linha, levantamento realizado pelo jornal *Gazeta do Povo* ^[12], publicado em 13 de setembro de 2024, identificou ao menos oitenta investigações em curso no Ministério Público e em órgãos policiais de todo o País relativas a sítios e empresas de apostas *on-line*, registrando que parte das plataformas se converteu em instrumento de facções criminosas e de exploradores do jogo do bicho para lavagem de recursos.

244. A reportagem noticiou, ainda, o mapeamento pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro da expansão de organizações do jogo do bicho para o mercado de apostas *on-line*, inclusive mediante a criação de plataformas sediadas no exterior, e investigação em curso no Estado de Rondônia relativa à utilização de plataforma de apostas para a lavagem de recursos oriundos do tráfico de entorpecentes, com ramificações em ao menos oito unidades federativas.

245. As fontes informativas acima citadas revelam, de modo meramente exemplificativo, que organizações criminosas se valem de contratos publicitários, apresentações artísticas, sorteios clandestinos e empresas de fachada para justificar movimentações financeiras vinculadas ao tráfico de drogas e às apostas ilegais, envolvendo quantias financeiras vultosas.

246. A Nota Técnica nº 58/2026/APL-Ass-SENASP/Ass-SENASP/SENASP/MJ, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, registra diversas operações deflagradas pela Polícia Federal para investigar crimes relacionados ao mercado de apostas. Confira-se:

3.6 Em 15 de julho de 2026, a Polícia Federal deflagrou a Operação Slots para investigar esquema de lavagem de dinheiro por meio de plataformas ilegais de apostas *on-line* e mecanismos de pagamento. Na Operação Slots, a Polícia Federal informou que a investigação teve origem em elementos indicativos de lavagem de dinheiro proveniente do tráfico de drogas e identificou estrutura voltada à exploração clandestina de plataformas de apostas *on-line*, com utilização de influenciadores digitais e empresas intermediadoras de pagamento para recebimento, movimentação e dispersão dos recursos. O Ministério da Fazenda informou que as medidas judiciais incluíram bloqueio de bens e valores que poderia alcançar R\$ 951,1 milhões. O caso evidencia que plataformas clandestinas e seus mecanismos de pagamento podem servir não apenas à exploração ilegal de apostas em sentido estrito, mas também à circulação e à dissimulação de recursos provenientes de criminalidade antecedente de elevada gravidade.

3.7 Também em agosto de 2026, a Operação Arena apurou estrutura empresarial e financeira, mantida no Brasil e no exterior, suspeita de conferir aparência de legalidade a operações relacionadas a apostas de quota fixa e jogos de azar, com autorização judicial para apreensão de bens e valores de até aproximadamente R\$ 1 bilhão. Na Operação Jogo de Sombras, Receita Federal e Ministério Público Federal investigaram suspeitas de sonegação fiscal, evasão de divisas e lavagem de dinheiro relacionadas à exploração de apostas de quota fixa; a plataforma investigada teria movimentado mais de R\$ 5 bilhões apenas em 2025. ^{1 2 3}

3.8 Em 29 de julho de 2026, a Operação Conexão Rio Preto, da Polícia Federal, investigou organização criminosa suspeita de lavagem de dinheiro proveniente da exploração de jogos de azar e resultou em determinação judicial de bloqueio de bens até o montante de R\$ 2,09

bilhões. Embora o objeto não se confunda integralmente com o mercado regulado de apostas de quota fixa, o caso demonstra a relevância do rastreamento de fluxos financeiros e da atuação coordenada contra economias ilícitas relacionadas a jogos.

247. A Informação nº 210/2026/CIBERLAB-DIOPI/DIOPI/SENASP, de lavra da mesma Pasta, por sua vez, reúne levantamento de 19 operações realizadas entre 2022 e agosto de 2026 relacionadas ao enfrentamento de organizações criminosas e/ou lavagem de dinheiro no mercado ilegal de apostas.

248. Tais dados são essenciais para a tese ora sustentada, porquanto evidenciam que a **repressão administrativa, ainda que executada com intensidade inédita e resultados quantitativamente expressivos, operava sobre os efeitos e não sobre a causa, porque o custo marginal de reconstituição da oferta ilícita é irrisório diante do custo estatal de sua remoção.**

249. **Reitere-se que as dificuldades enfrentadas se ancoravam, prioritariamente, no desenho normativo estabelecidos pelas leis atacadas e na insuficiência de ferramentas protetivas, e não na gestão em si, como bem demonstrado por todos os dados referentes à atuação administrativa já bem expostos nesta manifestação.**

250. Com efeito, o artigo 8º, inciso II, e o artigo 25 da Lei nº 14.790/2023 impõem políticas e controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, bem como o monitoramento das apostas e a comunicação de operações suspeitas ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Tais deveres, contudo, vinculam exclusivamente os operadores autorizados, aqueles que não constituem o vetor do ilícito. Sobre a parcela clandestina do mercado, estimada entre 41% e 51% do total, tais comandos não produzem efeito algum, e a lei impugnada não instituiu mecanismo estrutural apto a alcançá-la.

251. Consigne-se que, apenas no corrente ano, com a superveniência da Lei nº 15.358, de 24 de março de 2026, foram introduzidos os artigos 21-A, 24-A, 24-B e 24-C à Lei nº 14.790/2023, os quais afastam a lógica de neutralidade operacional e passam a exigir de instituições financeiras, instituições de pagamento e participantes de arranjos de pagamento os mecanismos de monitoramento, compartilhamento de informações e mitigação de riscos.

252. Somente a partir dessas inovações passou-se a tipificar como infração administrativa a manutenção de relações contratuais, comerciais ou operacionais, diretas ou indiretas, com operadores não autorizados, uma vez caracterizada a ciência inequívoca da irregularidade. Ou seja,

longe de sanear o vício, a superveniência dessas normas apenas confirma que a disciplina originária é insuficiente e tem merecido constantes reparos, ainda que já tenham decorridos anos da instituição da modalidade das apostas e de operação do mercado regulado.

253. Em suma, **diante da ausência de parâmetros legais apropriados, verifica-se que o sistema de apostas de quota fixa, nos moldes em que restou estabelecido pelas leis questionadas, constituiu elemento facilitador da subsistência de um mercado obscuro e clandestino, no qual são abrigados fluxos financeiros criminosos.**

254. Não se ignora, por fim, que a existência de ilícitos em determinado setor não conduz, por si só, à inconstitucionalidade de sua disciplina legal. O que se busca evidenciar é situação diversa: **as leis sob investiva autorizavam e estimulavam a expansão acelerada de mercado digital de altíssima liquidez e baixa rastreabilidade, sem instituir simultaneamente os instrumentos de contenção do segmento clandestino que dela inevitavelmente decorre.**

255. As dificuldades de estrutura e financiamento da fiscalização apontadas pelas peticionantes devem ser enfrentadas mediante organização administrativa, alocação de recursos e coordenação entre os órgãos competentes. Não se extrai desses desafios uma exigência de preservação da atividade econômica como condição para o exercício do poder de fiscalização, especialmente quando a medida provisória distribui deveres também entre instituições financeiras e intermediários digitais.

256. A persistência da oferta clandestina constitui, assim, risco que demanda resposta estatal específica e acompanhamento de resultados. Os elementos apresentados não demonstram, porém, que a suspensão da medida provisória e o restabelecimento do mercado autorizado seriam mais positivos à proteção dos consumidores. A análise deve considerar conjuntamente os danos verificados sob o regime anterior e os instrumentos instituídos para reduzir a disponibilidade, a divulgação e o financiamento da exploração irregular.

3. DA CONCLUSÃO E DOS PEDIDOS

257. As razões acima expostas evidenciam que o regime normativo das Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023 era extensamente falho, contemplando uma liberalidade exploratória que não pôde

ser compatibilizada com a proteção adequada de direitos fundamentais de primeira importância, como a dignidade humana, a saúde pública e o mínimo existencial.

258. Como restou evidenciado e corroborado por manifestações técnicas produzidas pelos órgãos federais competentes, as normas impugnadas traziam falhas sensíveis quanto às previsões relacionadas à implementação de procedimentos de autorização das atividades, aos requisitos técnicos dos sistemas de apostas, à prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento de atividades ilícitas, ao monitoramento, à fiscalização e à publicidade. O “dragão” era indomável.

259. Mais do que um fenômeno restrito ao comportamento individual do apostador, os dados sugerem que a atividade constituía fator adicional de pressão sobre famílias já expostas a elevados níveis de comprometimento de renda e endividamento, com efeitos potencialmente mais intensos entre os grupos de menor renda e entre os indivíduos mais jovens.

260. Diante do exposto, **o Advogado-Geral da União manifesta-se pelo indeferimento dos pedidos formulados pela Associação Nacional de Jogos e Loterias – ANJL e pelo Instituto Brasileiro de Jogo Responsável – IBJR, no que foram acompanhados por demais *amici curiae***, tanto quanto ao pleito de suspensão integral da eficácia da Medida Provisória nº 1.394/2026, quanto em relação às postulações subsidiárias, de afastamento de sua aplicação aos operadores anteriormente autorizados ou de prorrogação do regime de transição por período não inferior a seis meses.

261. Considerando-se a sensibilidade e impactos dos pedidos aditivos formulados, o Advogado-Geral da União requer **seja ouvido previamente o Procurador-Geral da República**, nos termos do art. 10, § 1º da Lei nº 9.868/1999.

262. Outrossim, e tendo em vista o cuidado e a sensibilidade na condução desta temática, já demonstrados pelo Min. LUIZ FUX, quando ainda em 2024 convocou audiência pública para debate amplo do tema ainda sob a regência das Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023, a AGU requer seja avaliada a possibilidade de realização de nova audiência pública.

263. Embora a audiência pública realizada nos dias 11 e 12 de novembro de 2024 tenha reunido representantes de diferentes setores, a experiência posterior de funcionamento do mercado regulado, as novas evidências sobre os impactos da atividade e a edição da Medida Provisória nº 1.394/2026 recomendam a atualização da instrução.

264. Propõe-se que a nova audiência, assim como a realizada em 2024, assegure participação plural, contemplando órgãos públicos competentes, pesquisadores, entidades de defesa dos consumidores e representantes da sociedade civil e dos diversos setores econômicos afetados, assim como as entidades representativas do setor de apostas, de modo a considerar as repercussões da atividade e da alteração normativa sobre o conjunto da sociedade. A audiência poderá contar com a participação de experts e instituições “*com experiência e autoridade na matéria*” (art. 9º, § 1º, da Lei nº 9.868/1999), a exemplo da Confederação Nacional do Comércio - CNC, da Confederação Nacional da Indústria - CNI, do Instituto para Desenvolvimento do Varejo - IDV; da Federação Brasileira de Bancos - Febraban, do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - IDEC, do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - Dieese, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB e da Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil - IECLB, bem como dos demais atores que participaram da audiência anterior.

Termos em que espera deferimento.

Brasília, *data da assinatura eletrônica*.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

Advogado-Geral da União

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso

CAROLINA SAUSMIKAT BRUNO DE VASCONCELOS

Advogada da União

Notas:

1. Confira-se em:

< <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2026-09/governo-ouve-sociedade-civil-e-deve-tomar-decisao-sobre-bets-em-breve> >

- < <https://www.poder360.com.br/poder-governo/em-reuniao-sobre-bets-lula-afirma-que-sempre-quis-ir-a-cassino/> >
- < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2026/09/lula-reune-religiosos-e-entidades-contrarias-a-bets-para-discutir-restricao-a-apostas.shtml> >
2. *Linha de Cuidado para Pessoas com Problemas Relacionados a Jogos de Apostas*; OMS (2024); Karlsson& Håkansson(2018)
3. Disponível em < <https://ieps.org.br/saude-brasileiros-em-jogo-bets-apostas-impactos-saude/> >;
4. Disponível em < <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/gambling> >;
5. INSTITUTO BRASILEIRO DE EXECUTIVOS DE VAREJO E MERCADO DE CONSUMO (IBEVAR); FIA BUSINESS SCHOOL. Estudo conduzido pelo Professor Claudio Felisoni de Angelo sobre os vetores do endividamento das famílias brasileiras, com base em séries do Banco Central do Brasil e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2026. Disponível em <<https://businessmoment.com.br>>;
6. Disponível em < <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/money/macroeconomia/endividamento-das-familias-sobe-para-499-e-bate-recorde-apontabc/> >;
7. Disponível em < <https://veja.abril.com.br/economia/mais-da-metade-das-mulheres-brasileiras-ja-aposta-ou-convive-com-alguem-queaposta/> >;
8. Nesse sentido, confira-se em: < <https://cooperativismodecredito.coop.br> > Bets estão contribuindo para o crescimento da inadimplência brasileira - Portal do Cooperativismo Financeiro.;
9. INSTITUTO ESFERA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Lavagem de Dinheiro e Enfrentamento ao Crime Organizado no Brasil: Reflexões sobre o Coaf em Perspectiva Comparada. São Paulo, jun. 2025. Divulgação em: PODER360. Bets, fintechs e criptos são alvos do PCC e CV para lavar dinheiro. 25 jun. 2025. Disponível em: < <https://www.poder360.com.br/segurancapublica/bets-fintechs-e-criptos-sao-alvos-do-pcc-e-cv-para-lavar-dinheiro> >;
10. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2026/07/governo-derruba-937-perfis-de-influencers-por-anuncioirregular-de-bets-e-acha-logo-em-uniforme-infantil.shtml> >
11. Disponível em: < <https://veja.abril.com.br/brasil/como-faccoes-usam-influenciadores-em-rede-criminosa-para-lavar-cifrasbilionarias/> >
12. Disponível em: < <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/crime-organizado-usa-bets-para-lavar-dinheiro-do-trafico-e-de-jogosilegais/> >



Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3405595785 e chave de acesso 07e5225d no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 05-10-2026 19:40. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3405595785 e chave de acesso 07e5225d no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 05-10-2026 19:27. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.