

**PROIBIR NÃO É PROTEGER: A MEDIDA PROVISÓRIA Nº.
1.394/2026 E O FIM DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA NO BRASIL**

***PROHIBITING IS NOT PROTECTING: PROVISIONAL MEASURE Nº.
1,394/2026 AND THE END OF FIXED-ODDS BETTING IN BRAZIL***

LEONARDO DE CARVALHO BARBOZA¹

Mestrando em Direito Desportivo (PUC-SP), Advogado e Compliance Officer. E-mail:

leonardocarvalho@lcadvs.com

WILLIS SANTIAGO GUERRA FILHO²

Professor Titular do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: willis.filho@unirio.br

RESUMO

A Medida Provisória nº. 1.394, de 25 de setembro de 2026, extinguiu em trinta dias um mercado que o próprio Estado criou, regulou e cobrou para autorizar. Este artigo sustenta que a proibição das apostas de quota fixa é juridicamente viciada e faticamente desproporcional. No plano jurídico, a medida retém R\$ 2,55 bilhões em outorgas por um direito de cinco anos extinto na metade, veda qualquer indenização, extingue concessões estaduais e cria o perdimento administrativo de ativos financeiros, matéria que o artigo 62, parágrafo 1º, inciso II, da Constituição Federal, subtrai das medidas provisórias. No plano fático, os dados oficiais do próprio Governo mostram um mercado regulado em queda, com a maior redução justamente no Nordeste, e uma política de saúde lançada sete semanas antes que dependia do mercado regulado para funcionar. À luz da teoria do Direito como jogo, a medida aparece como o gesto do árbitro que abandona as regras no meio da partida; e, pela via da proporcionalidade, como ato que viola a um só tempo a proibição de excesso e a proibição de proteção insuficiente. Conclui-se que o caminho constitucionalmente adequado era aprimorar a regulação, e não aboli-la às vésperas de uma eleição.

Palavras-chave: apostas de quota fixa; medida provisória; segurança jurídica; proteção da confiança; proporcionalidade; proibição de proteção insuficiente; federalismo; direito desportivo.

¹Advogado e Compliance Officer. Especializado em Compliance Financeiro, AML/PLD e sistemas de gestão de integridade. Lead Implementer e Auditor Interno ISO 37001:2017, com vasta experiência em investigação interna, due diligence e monitoramento de riscos. Mestrando em Direito Desportivo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

²Professor Titular do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Doutor em Ciência do Direito pela Universidade de Bielefeld (Alemanha). Pós-Doutor e Doutor em Filosofia pelo IFCS-UFRJ. Pós-Doutor e Doutor em Psicologia Social/Psicologia Política em Ciências Sociais pela PUC-SP. Mestre em Direito. Doutor em Comunicação e Semiótica. Bacharel em Direito, Especialista em Filosofia e Livre-Docente em Filosofia do Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Ex-Professor Livre-Docente do Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da PUC-SP, em nível de mestrado e doutorado (Filosofia do Direito).



ABSTRACT

Provisional Measure Nº. 1,394 of September 25, 2026, abolished within thirty days a market that the Brazilian State itself created, regulated and charged to license. This article argues that the ban on fixed-odds betting is legally flawed and factually disproportionate. Legally, the measure retains R\$ 2.55 billion in license fees for a five-year right terminated halfway, forbids any compensation, extinguishes state concessions and creates the administrative forfeiture of financial assets, a matter the Constitution withdraws from provisional measures. Factually, the government's own official data show a regulated market in decline, with the largest drop in the Northeast, and a public health policy launched seven weeks earlier that depended on the regulated market. In light of the theory of law as play, the measure appears as the gesture of a referee who abandons the rules mid-game; and, from the standpoint of proportionality, as an act that simultaneously breaches the prohibition of excess and the prohibition of insufficient protection. The constitutionally adequate path was to improve regulation, not to abolish it on the eve of an election.

Keywords: fixed-odds betting; provisional measure; legal certainty; legitimate expectations; proportionality; prohibition of insufficient protection; federalism; sports law.

1 INTRODUÇÃO:

Em 1941, ainda estudante da Faculdade Nacional de Direito, Clarice Lispector publicou na revista do corpo discente artigo sustentando que não há direito de punir, havendo apenas poder de punir.³

O argumento tem, para o que aqui se vai examinar, dois elementos essenciais. O primeiro é a descrição da pena como defesa que as instituições exercem por si mesmas e em nome próprio, e não em nome da sociedade, reformulação crítica da doutrina da defesa social então dominante na criminologia de influência italiana. O segundo é a metáfora médica, que é dela, segundo a qual o crime é sintoma de um mal social e a pena o paliativo que abafa o sintoma, restando ao jurista continuar a ministrar morfina às dores da sociedade. Ela não recusa o modelo médico, acusa-o de empregar o remédio errado.

Em 1962, na crônica sobre a morte de um criminoso alvejado treze vezes, retomou o tema e o formulou por contagem, fixando o ponto em que a resposta deixa de ser defesa e passa a ser crime próprio de quem a executa. A crônica é *Mineirinho*, publicada na revista *Senhor* em junho de 1962 e reunida em *Para não esquecer*,

³ O artigo é Observações sobre o fundamento do direito de punir. *A Época*, órgão oficial do corpo discente da Faculdade Nacional de Direito, ano XXXIV, n. 2, Rio de Janeiro, 1941, reunido em *Outros escritos*, Rio de Janeiro, Rocco, 2020, p. 48-52.



publicada no Rio de Janeiro, pela editora Rocco. A estrutura do texto é a da dosagem, e não a da licitude, pois o que se questiona não é se o Estado podia atirar, e sim quantas vezes.

Invoca-se a autora não por ornamento, e sim porque as duas perguntas que ela formulou, a do fundamento e a da medida, são exatamente as que neste artigo se vai distinguir sob os nomes de razoabilidade e de proporcionalidade, também porque a segunda delas foi por ela enunciada em termos de dose antes que a dogmática constitucional o fizesse.

Em 25 de setembro de 2026, nove dias antes do primeiro turno da eleição presidencial, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº. 1.394⁴. Ela proíbe em todo o território nacional a exploração, a oferta, a intermediação e a publicidade de apostas de quota fixa, esportivas ou de jogos *on-line*. A medida foi anunciada em São Paulo, no mesmo ato que lançou o Desenrola Brasil 3.0.

O mercado atingido não era clandestino. Operava desde janeiro de 2025 sob autorização do Ministério da Fazenda, com 85 autorizações titularizadas por 82 pessoas jurídicas e abrangendo 188 marcas⁵, depois de um processo de habilitação que exigiu capital mínimo, sede no país, certificação técnica, políticas de integridade e o pagamento de R\$ 30 milhões por outorga. Em menos de dois anos, o mesmo Estado que convocou esses agentes à formalidade decidiu extingui-los em trinta dias, sem restituir um centavo.

Não se discute aqui se as apostas causam dano. Causam, e a regulação existe exatamente para contê-lo. A pergunta deste artigo é outra: se o Estado podia, por medida provisória e nas condições em que o fez, substituir a regulação pela proibição total. A resposta, sustentada a seguir em três planos, é negativa.

No plano formal, a medida invade matéria vedada às medidas provisórias e usa a via excepcional do artigo 62 em um contexto que levanta dúvida séria sobre a finalidade. No plano da segurança jurídica, suprime um ato jurídico perfeito, oneroso

⁴BRASIL. Medida Provisória nº 1.394, de 25 de setembro de 2026. Proíbe a exploração, a oferta, a intermediação e a publicidade de loterias de apostas de quota fixa no território nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, edição extra, 25 set. 2026.

⁵BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Empresas autorizadas a explorar a modalidade lotérica de aposta de quota fixa a partir de 1º de janeiro de 2025 em âmbito nacional**. Brasília, DF, posição de 15 jul. 2026. Três pessoas jurídicas detêm duas autorizações cada. Os dados do SIGAP provêm de BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Despacho SEI nº 64292406**. Processo nº 19995.012803/2026-27. Brasília, DF, 11 set. 2026, com dados extraídos em 8 set. 2026, salvo indicação diversa. Esse documento informa 84 agentes e 193 marcas; a divergência entre as bases oficiais é retomada na seção 6.5.



e com prazo certo, negando por lei a indenização que a Constituição assegura. No plano da proporcionalidade, os dados oficiais do próprio Governo desmentem a premissa de que só a proibição protegeria a saúde pública.

Por fim, analisamos o caso pela chave da teoria do Direito como jogo. A medida não se limita a mudar as regras para o futuro: vira o tabuleiro no meio da partida, e ela própria se revela uma aposta, cujas perdas recaem sobre quem não apostou.

Cabe, por fim, uma nota sobre o alcance deste estudo. Seu objeto é, por natureza, instável: editada em 25 de setembro de 2026, a medida provisória pode ser convertida em lei com alterações, rejeitada pelo Congresso Nacional ou perder eficácia no prazo constitucional de cento e vinte dias, e o marco regulatório que ela revoga já está submetido ao Supremo Tribunal Federal em ações diretas pendentes⁶. Por essa razão, o argumento central não depende do destino da medida. Ele repousa sobre uma estrutura, a do Estado, que altera as regras no curso da partida, cuja crítica permanece válida qualquer que seja o desfecho legislativo ou judicial. Os dados normativos e empíricos aqui empregados refletem o estado da questão em 27 de setembro de 2026.

2 O MARCO REGULATÓRIO CONSTRUÍDO PELO PRÓPRIO ESTADO:

A Lei nº. 13.756/2018 criou a modalidade lotérica de aposta de quota fixa. A Lei nº. 14.790/2023 deu-lhe o regime definitivo e redefiniu, no artigo 29 da Lei nº. 13.756/2018, a sua natureza: modalidade lotérica “sob a forma de serviço público”, autorizada “em caráter oneroso” pelo Ministério da Fazenda⁷. Não se tratava, portanto, de mera tolerância administrativa, mas da delegação onerosa de um serviço público.

A Lei nº. 14.790/2023 estruturou essa delegação em cinco elementos:

- a) **Prazo.** A autorização podia ser outorgada por cinco anos (artigo 5º, inciso III).

⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 7.721, 7.723 e 7.749.** Relator: Min. Luiz Fux. Impugnam a Lei nº 14.790/2023 e aguardam julgamento conjunto.

⁷Lei nº 13.756/2018, art. 29, *caput* e § 2º, na redação dada pela Lei nº 14.790/2023. O Capítulo V da Lei nº 13.756/2018 foi revogado pelo art. 29, I, da MP nº 1.394/2026.



b) **Contraprestação.** A expedição dependia do recolhimento de “contraprestação de outorga” de até R\$ 30 milhões, com direito a três marcas (artigo 12). Sem o pagamento, a autorização caducava (artigo 13). O pagamento e o direito de explorar eram, por desenho legal, prestações recíprocas.

c) **Estabilidade.** A revisão de autorização já concedida exigia processo administrativo específico, com contraditório e ampla defesa (artigo 5º, parágrafo 2º).

d) **Transição razoável.** O legislador impôs prazo mínimo de seis meses para a adequação de quem já operava (artigo 9º, parágrafo único) e de noventa dias antes do bloqueio de pagamentos a operadores não autorizados (artigo 21, parágrafo único).

e) **Investimentos compulsórios.** Sede e administração no Brasil, capital mínimo, 20% de capital brasileiro, certificação técnica e de cibersegurança, reconhecimento facial, sistemas auditáveis com acesso em tempo real do Ministério da Fazenda e políticas de prevenção à lavagem de dinheiro, jogo responsável e integridade (artigos 7º, 8º, 23 e 33).

O regime também protegia o apostador. Os recursos nas contas transacionais formavam patrimônio separado, imune à constrição por dívidas do operador e excluído da massa falida (artigo 22, parágrafo único). E destinava 12% do produto da arrecadação a educação, segurança pública, esporte, turismo, seguridade e, significativamente, ao Ministério da Saúde, “para medidas de prevenção, controle e mitigação de danos sociais advindos da prática de jogos” (artigo 30, parágrafo 1º-A, inciso VI, da Lei nº. 13.756/2018).

A Lei nº. 15.358/2026⁸, de março deste ano, endureceu o regime contra o mercado ilegal. Criou o bloqueio de contas de operadores irregulares com contraditório (artigo 21-A, parágrafo 1º), a integração dos bancos a sistemas

⁸BRASIL. Lei nº 15.358, de 24 de março de 2026. Institui o Marco Legal do Combate ao Crime Organizado no Brasil (Lei Raul Jungmann). Entre outras alterações, acrescentou o art. 21-A à Lei nº 14.790/2023.



antifraude (artigo 24-A) e filtros no PIX (artigo 24-B). Seis meses antes da medida provisória, portanto, o Congresso havia escolhido aperfeiçoar a regulação, não abandoná-la.

3 A MEDIDA PROVISÓRIA Nº. 1.394/2026: O QUE ELA FAZ:

A medida proíbe a exploração, a oferta, a intermediação e a publicidade de apostas de quota fixa, esportivas ou de jogos *on-line*, inclusive por agente sediado no exterior (artigo 1º). Preserva as demais modalidades lotéricas (artigo 1º, parágrafo 2º) e estende a proibição às loterias estaduais e distritais (artigo 2º). O cronograma é de liquidação, não de transição, como mostra o Quadro 1.

Quadro 1 – Cronograma da Medida Provisória nº. 1.394/2026

Prazo	Efeito	Dispositivo
Publicação (25/9/2026)	Vedados novos depósitos, novas autorizações e pedidos pendentes	arts. 6º e 7º, § 1º
10 dias	Sites e aplicativos fora do ar; retirada de publicidade e patrocínio	arts. 7º e 16, § 2º
12 dias	Liquidez integral comprovada, sob multa diária de R\$ 200 mil	art. 8º
30 dias	Extinção formal das autorizações federais e estaduais	arts. 2º, § 1º, e 4º

Fonte: elaborado pelo autor com base na Medida Provisória nº. 1.394/2026.

A medida organiza o encerramento em etapas.⁹ A proibição de novas apostas e de novos depósitos é imediata, a partir da publicação. Os apostadores têm até as 23h59 de 05 de outubro para retirar voluntariamente os valores em conta; a partir das 0h01 de 6 de outubro, sítios e aplicativos devem sair do ar. Nos dias 07 e 08 de outubro, as empresas informam os saldos individualizados por CPF, e entre 09 e 14 de outubro se dá a devolução dos recursos remanescentes. As autorizações federais extinguem-se trinta dias após a publicação. Distinga-se, portanto, o termo da oferta,

⁹BRASIL. Ministério da Saúde. **Presidente Lula assina Medida Provisória que proíbe as bets no Brasil**. Brasília, DF, 25 set. 2026; MP nº 1.394/2026, arts. 4º e 7º a 9º.



em 6 de outubro, do termo da outorga, em 25 de outubro; é a esses dois marcos que se referem as seções seguintes.

O núcleo patrimonial está no parágrafo único do artigo 4º. A extinção “decorre de motivo de interesse público” e não confere direito à devolução, total ou parcial, da outorga, “nem à indenização pelo Poder Público”¹⁰. Ao mesmo tempo, os artigos 10 e 11 mantêm, depois da extinção, todas as obrigações do regime: tributos, destinações legais, prevenção à lavagem de dinheiro, reporte ao Sistema de Gestão de Apostas (SIGAP) e guarda de dados por cinco anos.

O artigo 28 insere na Lei nº. 14.790/2023 o parágrafo 2º-A do artigo 21-A, segundo o qual o perdimento em favor da União dos valores das contas bloqueadas será declarado em processo administrativo e “não dependerá de processo judicial prévio”. Por fim, o artigo 29 revoga quase toda a Lei nº. 14.790/2023 e o Capítulo V da Lei nº. 13.756/2018, inclusive as destinações ao esporte e à saúde, mas mantém essas mesmas leis aplicáveis para cobrar dos operadores as obrigações do período autorizado (parágrafo único).

O alcance da medida vai além das autorizações administrativas. Segundo a própria Secretaria de Prêmios e Apostas, duas empresas exploravam a modalidade em âmbito nacional por força de decisões liminares da Justiça Federal, gozando, para fins legais, de todos os direitos e deveres de uma empresa autorizada administrativamente¹¹. A proibição do artigo 1º. as atinge, mas o artigo 4º. extingue apenas as autorizações “concedidas com fundamento na Lei nº. 14.790/2023”, e a medida silencia sobre a eficácia das decisões judiciais que amparam essas operações e sobre o regime de encerramento a elas aplicável. A lacuna agrava a insegurança que o texto já produz para os operadores autorizados.

O resultado é uma assimetria que o texto não disfarça. Todos os ônus da autorização sobrevivem; o único direito que ela conferia desaparece sem contrapartida.

4 VÍCIOS FORMAIS:

¹⁰MP nº 1.394/2026, art. 4º, parágrafo único. Os arts. 10 e 11 mantêm as obrigações do período autorizado, e o art. 29, parágrafo único, preserva a aplicação das leis revogadas aos fatos pretéritos.

¹¹BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Autorizadas por determinação judicial**. Brasília, DF, publicado em 20 jul. 2026, atualizado em 3 set. 2026.



A medida apresenta quatro vícios formais, examinados a seguir: o perdimento administrativo de ativos financeiros, matéria vedada à medida provisória (4.1); a ausência dos pressupostos de relevância e urgência (4.2); a falta de estimativa de impacto orçamentário e financeiro (4.3); e, a incompatibilidade entre a precariedade do instrumento e a irreversibilidade dos efeitos, que viola a razoabilidade (4.4). Os quatro fundamentos são independentes entre si. A refutação de qualquer deles não alcança os demais, e cada um basta, por si, para comprometer a validade da medida ou de parte dela.

4.1 O PERDIMENTO ADMINISTRATIVO DE ATIVOS: MATÉRIA VEDADA À MEDIDA PROVISÓRIA:

O artigo 62, parágrafo 1º, inciso II, da Constituição Federal, proíbe medida provisória “que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro”. A vedação veio com a Emenda Constitucional nº. 32/2001, como resposta institucional ao bloqueio de ativos do Plano Collor¹². Seu sentido é claro: a apropriação estatal de ativos financeiros não pode nascer de ato unipessoal do Executivo.

O parágrafo 2º-A que a medida inseriu no artigo 21-A da Lei nº. 14.790/2023 faz mais do que deter ou sequestrar. Institui a **perda definitiva** de valores depositados em contas bancárias, declarada pela própria Administração, “sem processo judicial prévio”. Se a Constituição Federal veda a medida provisória que visa reter ativos financeiros, veda com mais razão a que visa tomá-los em caráter definitivo. O agravamento é mensurável. No regime anterior, regulamentado em junho de 2026, os valores bloqueados eram convertidos em depósito judicial, e o encerramento das contas dependia de decisão judicial que confirmasse o perdimento¹³. A medida provisória suprime exatamente esse controle.

¹²A referência é à Medida Provisória nº 168, de 15 de março de 1990, convertida na Lei nº 8.024/1990, que bloqueou ativos financeiros no Plano Collor. A vedação do art. 62, § 1º, II, da Constituição foi incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001.

¹³BRASIL. Decreto nº 13.033, de 19 de junho de 2026; CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Resolução nº 5.320, de 25 de junho de 2026. Cf. BRASIL. Ministério da Fazenda. **CMN edita resolução sobre bloqueio de contas de operadores de apostas não autorizados**. Brasília, DF, 25 jun. 2026.



O argumento é ainda mais forte porque as contas de operadores irregulares costumam conter recursos de apostadores, terceiros de boa-fé, e o dispositivo não os ressalva. Registre-se que o Supremo Tribunal Federal ainda não interpretou o artigo 62, parágrafo 1º, inciso II. Em outro contexto, já houve leitura restritiva segundo a qual a indisponibilidade de bens, por ser acautelatória, não seria “detenção ou sequestro”. A distinção favorece a tese: o perdimento do parágrafo 2º-A não é cautelar, é definitivo.

4.2 URGÊNCIA, RELEVÂNCIA E O CALENDÁRIO ELEITORAL:

O STF admite controlar os pressupostos do artigo 62, mas só excepcionalmente. Na ADI nº. 2.213 MC, o Tribunal afirmou que o controle se justifica para impedir “excesso de poder” ou “manifesto abuso institucional”¹⁴. Na ADI nº. 2.527 MC, que o exame só cabe quando a ausência dos pressupostos é evidente¹⁵. É uma barreira alta, e seria impreciso afirmar que a MP nº. 1.394/2026 a transpõe com facilidade.

O contexto, porém, é eloquente e merece ser descrito. A medida foi assinada em ato de Governo em São Paulo, nove dias antes do primeiro turno, no mesmo pacote do Desenrola 3.0. Nas semanas anteriores, a proibição já figurava no discurso de campanha do Presidente, candidato à reeleição. E a imprensa registrou que a opção por uma transição para os contratos foi discutida e vencida em reunião política, com divergência entre o presidente do partido do Governo e o ministro da Secretaria de Comunicação Social¹⁶.

Nada disso prova, por si, desvio de finalidade. Mas desloca o ônus argumentativo. Uma matéria regulada por lei de 2023, reformada pelo Congresso em março de 2026 e submetida ao STF em três ações diretas pendentes dificilmente se

¹⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.213/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, 4 abr. 2002. Diário da Justiça, Brasília, DF, 23 abr. 2004.

¹⁵BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.527/DF**. Relatora: Min. Ellen Gracie, 16 ago. 2007. Diário da Justiça, Brasília, DF, 23 nov. 2007. Em sentido convergente, com efetivo controle dos pressupostos em hipótese de créditos extraordinários: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.048/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 14 maio 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 22 ago. 2008.

¹⁶INSTITUTO Brasileiro de Jogo diz que proibição das bets é “ruptura do marco regulatório”. **Sem Pauta**, 25 set. 2026; MP que proibirá bets está por detalhes. **O Antagonista**, 24 set. 2026; FALCÃO, Tainá. MP das bets deve ter efeito imediato, sem período de transição. **CNN Brasil**, 25 set. 2026.

apresenta como caso de urgência que não pudesse aguardar o processo legislativo ordinário, muito menos nove dias. Quando a via excepcional coincide com o calendário eleitoral e dispensa até a transição que o próprio Governo cogitou, a exigência de motivação se torna mais intensa, e a medida não a atende: não há, no seu texto ou nas notas oficiais, avaliação do impacto das medidas regulatórias em curso.

O discurso que acompanhou a edição reforça essa leitura. Ao assinar a medida, o Presidente comparou o vício em apostas ao início da epidemia de crack e a um câncer cujo tumor precisaria ser extirpado¹⁷. A retórica da emergência sanitária ocupa o lugar da demonstração empírica que a via excepcional exigiria. O registro interessa menos pela retórica do que pelo que revela: a medida foi apresentada como resposta de emergência, e não como resultado de avaliação regulatória.

A crítica tem longa tradição na doutrina. Guerra Filho já denunciava a substituição das leis por medidas “com força de lei” desprovidas dos traços típicos da lei, como generalidade, abstração e durabilidade, tolerada pela omissão da jurisdição constitucional¹⁸. A MP nº. 1.394/2026 é exemplo acabado dessa deformação: é norma de efeitos concretos, que extingue 85 outorgas identificadas e produz efeitos irreversíveis em trinta dias, antes que o Congresso possa deliberar sobre ela.

A fragilidade da urgência foi apontada também por Paulo Sérgio Feuz, para quem a medida pode ser contestada por violação à proporcionalidade, à livre iniciativa, à segurança jurídica e à confiança legítima: o Governo criou, regulamentou e cobrou as outorgas, e os problemas que agora invoca já eram conhecidos quando o setor foi regulamentado, há pouco tempo¹⁹.

Há, por fim, um dado que nenhuma retórica de emergência absorve. Em 1º de junho de 2026, o próprio Presidente da República sancionou a Lei nº. 15.421, originada de projeto do Executivo, cujo artigo 68 determinou ao Ministério da Fazenda autorizar, por procedimento célere e com exame prioritário, a exploração de apostas de quota fixa relacionadas à Copa do Mundo Feminina de 2027²⁰. Em 28 de agosto

¹⁷LULA compara vício em bets a crack e câncer para justificar proibição. **Poder360**, 25 set. 2026; LULA compara vício em apostas ao crack em anúncio de proibição das bets. **CartaCapital**, 25 set. 2026.

¹⁸GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Teoria processual da Constituição**. 3. ed. São Paulo: RCS, 2007, p. 241-242.

¹⁹GOVERNO proíbe bets no Brasil e determina retirada das plataformas do ar em 6 de outubro. **Lei em Campo**, 25 set. 2026, com declarações de Paulo Sérgio Feuz, Felipe Crisafulli e Pedro Cirne Lima.

²⁰BRASIL. Lei nº 15.421, de 1º de junho de 2026, art. 68, publicada no Diário Oficial da União de 2 jun. 2026 e originada do Projeto de Lei nº 1.315/2026, de iniciativa do Poder Executivo.



de 2026, menos de um mês antes da medida, a Secretaria de Prêmios e Apostas regulamentou esse rito e abriu prazo para novos pedidos de autorização até 31 de outubro²¹. A MP nº. 1.394/2026 revoga o artigo 68 (artigo 29, inciso III) e declara prejudicados os pedidos pendentes (artigo 6º, parágrafo único). Se o agravamento que agora se invoca como urgente já existisse, nem a sanção nem a portaria teriam ocorrido. Se não existia, é preciso dizer qual fato novo sobreveio em menos de um mês. A medida não o diz.

4.3 A AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO:

O artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº. 95/2016, condiciona a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita à estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. O Supremo Tribunal Federal tratou a exigência como requisito adicional de validade formal das leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais²². A medida provisória, que tem força de lei e ingressa no processo legislativo como proposição, não traz tal estimativa, nem ela consta das notas oficiais que a acompanharam.

O vício é verificável em quatro frentes. A medida suprime receitas previstas e vinculadas por lei, entre elas as destinações ao esporte, à saúde, à seguridade social, à educação e à segurança pública. Cria estruturas e encargos de caráter continuado, como o comitê interinstitucional de fiscalização e a execução do regime de bloqueios e de restituição. Gera passivo contingente de grande vulto, correspondente à restituição das outorgas e às indenizações. E, por tudo isso, compromete a programação fiscal do exercício sem que o Congresso Nacional disponha do dado que a Constituição exige para deliberar.

Reconheça-se que o enquadramento não é imune à discussão, pois a perda de arrecadação decorrente da proibição de uma atividade não se confunde, em rigor, com renúncia de receita no sentido técnico. O argumento, porém, depende menos desse enquadramento do que da finalidade do dispositivo, que é assegurar

²¹BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. Portaria SPA/MF nº 2.596, de 28 de agosto de 2026. Cf. FAZENDA cria rito para licenciar apostas na Copa Feminina de 2027. **BNLData**, 1º set. 2026.

²²BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.816**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 5 nov. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 26 nov. 2019.



deliberação informada sobre o custo fiscal da norma, e essa finalidade está integralmente presente.

4.4 PRECARIÉDADE DO INSTRUMENTO E IRREVERSIBILIDADE DOS EFEITOS: A VIOLAÇÃO DA RAZOABILIDADE:

A medida provisória vigora por sessenta dias, prorrogáveis uma vez por igual período, e perde eficácia desde a edição se não for convertida em lei, cabendo ao Congresso Nacional disciplinar por decreto legislativo as relações jurídicas dela decorrentes (artigo 62, parágrafos 3º e 7º, da Constituição Federal). Não editado o decreto, as relações constituídas durante a vigência conservam-se por ela regidas (parágrafo 11). O Supremo Tribunal Federal assentou, desde a ADI nº. 221, que a medida provisória não revoga a lei anterior, limitando-se a suspender-lhe a eficácia, de modo que a rejeição ou a caducidade faz retornar a disciplina precedente²³.

Ocorre que a MP nº. 1.394/2026 não suspende situações: destrói-as. Fixa dez dias para a retirada de sítios, aplicativos e material publicitário, doze dias para a comprovação de liquidez e trinta dias para a extinção das autorizações, prazos que se esgotam muito antes de qualquer deliberação parlamentar. Se a medida for rejeitada ou caducar, a lei anterior voltará a produzir efeitos sobre um mercado já desmontado, com outorgas extintas, contratos rescindidos, estruturas desmobilizadas e demanda migrada para operadores clandestinos. O retorno do regime anterior será formal e vazio.

Há aqui mais do que desproporção, e a diferença precisa ser enunciada, porque é distinção em que Guerra Filho, um dos autores deste artigo, insiste há muito em sua obra de teoria e processo constitucional²⁴. A razoabilidade não proíbe o excesso, e sim o absurdo, o despropósito, a finalidade injustificada e injustificável que possa vir a ter uma disposição normativa. A proporcionalidade, diversamente, presta-se a aferir os meios a empregar para alcançar fins já tidos por razoáveis, permitindo a melhor

²³BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 221/DF**. Relator: Min. Moreira Alves, 29 mar. 1990. Diário da Justiça, Brasília, DF, 22 out. 1993; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ações Diretas de Inconstitucionalidade 5.709, 5.716, 5.717 e 5.727**. Relatora: Min. Rosa Weber, 27 mar. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 28 jun. 2019.

²⁴GUERRA FILHO, **Teoria processual da Constituição**, cit., p. 181-183, em que se insiste na distinção entre os dois princípios, frequentemente confundidos na doutrina brasileira, e se associa a razoabilidade ao aspecto substantivo do devido processo legal.



escolha entre os vários possíveis. Uma opera sobre o fim, a outra sobre os meios, e daí decorre a ordem de exame: só se afere o meio depois de admitido o fim.

O que se examina aqui não é o fim declarado da medida, que é proteger a saúde e o patrimônio dos apostadores, e que é razoável. É o fim do cronograma, que dele se destaca. Os prazos de dez, doze e trinta dias não servem ao fim sanitário, que seria igualmente atendido, e melhor atendido, por prazo largo, dado que a migração abrupta para o mercado clandestino agrava exatamente o dano invocado. Não servindo ao fim declarado, o cronograma persegue outro, e o único que ele demonstravelmente alcança é o de consumir a extinção antes que o Congresso Nacional delibere. Esse fim não é excessivo; é inadmissível, por consistir em subtrair ao Poder Legislativo a deliberação que a Constituição lhe reserva sobre a própria medida.

Acresce que a medida foi editada enquanto o mérito das ações diretas sobre o mesmo marco regulatório aguardava julgamento pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. O cronograma antecipa-se, portanto, a duas deliberações, a do Congresso sobre a própria medida e a da Corte sobre o regime que ela extingue, consumando em dias o que ambas ainda examinavam.

O absurdo assume três figuras. A primeira está em que uma norma, por definição, temporária organiza efeitos concebidos para serem definitivos: o despropósito situa-se não entre meio e fim, mas entre a natureza do instrumento e a natureza dos efeitos. Admitido o expediente, a caducidade do artigo 62, parágrafo 3º, torna-se letra morta sempre que o Executivo escolha efeitos que se consumam em menos dias do que leva a deliberação, e uma regra cuja observância o destinatário pode tornar inoperante pela escolha de um prazo deixa de ser regra.

A segunda figura está no esvaziamento do parágrafo 11, que existe para reger as relações constituídas durante a vigência da medida. Aqui não há relações constituídas a reger, há relações destruídas, e a destruição não se desfaz por decreto legislativo. O poder de rejeitar subsiste na forma e perde o objeto. Ato que neutraliza o controle a que está submetido é, por definição, arbitrário, e a arbitrariedade é precisamente o que a razoabilidade interdita.

A terceira figura está no próprio texto da medida. Os artigos 10 e 11 preservam por cinco anos os deveres tributários, de prevenção, de reporte e de guarda de dados, ao passo que dez dias bastam para extinguir a atividade que lhes dava causa.

Conservar a obrigação e destruir o direito que a justificava não é desproporção entre meios; é finalidade que não se deixa justificar.

A distinção encontra apoio no direito comparado. No direito alemão, a interdição do arbítrio (*Willkürverbot*), extraída do artigo 3 da Lei Fundamental, indaga se existe alguma razão sustentável para a medida, e não se o meio empregado é o melhor, distinguindo-se por isso da proporcionalidade (*Verhältnismäßigkeit*), que opera sobre meios. No direito inglês, a irrazoabilidade formulada no caso *Wednesbury* alcança a decisão a que nenhuma autoridade razoável poderia chegar, e não a que poderia ter sido mais bem calibrada²⁵. No direito brasileiro, a sede é o devido processo legal em sentido substantivo (artigo 5º, inciso LIV), na leitura segundo a qual o Estado não pode legislar abusivamente.

Duas consequências decorrem. A primeira é de ordem de exame: sendo irrazoável o cronograma, não se chega a perguntar se ele é adequado, exigível e proporcional em sentido estrito, por faltar fim legítimo a que se possa aferir o meio. A segunda é prática: ainda que se repute válida a proibição e proporcional a política sanitária, o cronograma é inválido por irrazoabilidade, o que conduz, por si só, ao regime de transição examinado na subseção 6.7. O fundamento independe, assim, do mérito da proibição e vale mesmo para quem a repute materialmente legítima, porque o que se questiona é o veículo e o cronograma, e não a decisão de proibir.

5 SEGURANÇA JURÍDICA: O ATO JURÍDICO PERFEITO, A CONTRAPRESTAÇÃO E O DEVER DE INDENIZAR:

Na noite do mesmo dia em que assinou a medida, falando a cerca de setecentos empresários e autoridades em São Paulo, o Presidente da República afirmou que, depois da estabilidade política, “é preciso ter estabilidade jurídica, que é uma coisa muito incerta nesse país”²⁶. O diagnóstico é exato, e a MP nº. 1.394/2026 é a sua melhor ilustração. Horas antes, o mesmo Governo havia extinguido, sem

²⁵ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht. BVerfGE 1, 14 (*Südweststaat*), 23 out. 1951, sobre a fórmula da interdição do arbítrio; REINO UNIDO. Court of Appeal. *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223.

²⁶BARRETO FILHO, Herculano. Estabilidade jurídica é “coisa muito incerta no país”, afirma Lula em SP. **Consultor Jurídico**, 26 set. 2026. O discurso foi proferido na noite de 25 set. 2026, em evento da Esfera Brasil, para cerca de 700 empresários e autoridades.



transição e sem indenização, autorizações que ele próprio concedera mediante pagamento e com prazo certo. A incerteza de que o Presidente se queixava não é um dado da natureza: é produzida por atos como este. As subseções seguintes mostram por que o ordenamento constitucional não a tolera.

5.1 A ESTABILIDADE RECONHECIDA PELO PRÓPRIO REGULADOR:

A estabilidade da outorga não é uma construção dos operadores; era reconhecida pelo próprio regulador. O artigo 21 da Portaria SPA/MF nº. 827/2024 discrimina as hipóteses de extinção da autorização, separando o decurso do prazo, a revogação por oportunidade e conveniência, a anulação por vício de legalidade, a cassação por descumprimento das condições, a renúncia e a extinção do agente. Para a revogação, exige fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar a conduta; e o parágrafo 2º submete à revogação, a anulação e a cassação a processo administrativo específico, com contraditório e ampla defesa²⁷.

O aproveitamento se faz em três passos. O primeiro é probatório: autorização livremente extinguível não reclamaria fato superveniente qualificado nem processo com contraditório, de sorte que a disciplina regulamentar serve como prova da natureza da posição jurídica constituída. O segundo é de coerência com a Súmula nº. 473 do Supremo Tribunal Federal, que distingue a anulação do ato ilegal, do qual não se originam direitos, da revogação do ato válido por conveniência, respeitados os direitos adquiridos²⁸. A medida é, materialmente, hipótese da segunda espécie, pois não imputa ilegalidade alguma às outorgas que extingue. O terceiro é o de maior proveito: quem exige fato superveniente comprovado e processo individualizado para extinguir uma única autorização deve fornecer motivação ao menos equivalente para extinguir oitenta e cinco de uma vez, sem exame de qualquer situação concreta.

Duas ressalvas acompanham o argumento. A primeira evita que ele pareça inversão hierárquica: não se opõe regulamento a medida provisória. Invoca-se o

²⁷BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024, art. 21, *caput*, I a VI, e § 2º. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 maio 2024.

²⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”



regulamento como elemento de prova da qualificação do ato administrativo, e não como parâmetro de validade da norma superveniente. A segunda é de honestidade: o mesmo artigo 21, em seu parágrafo 1º, afirma que a extinção importa impedimento da continuidade dos serviços, sem que caiba qualquer tipo de indenização ao agente operador²⁹. O dispositivo não infirma a tese; delimita-a. Regulamento não dispõe sobre a responsabilidade civil do Estado, que tem sede constitucional (artigo 37, parágrafo 6º). A cláusula pressupõe extinção pelas vias que o próprio artigo 21 disciplina, com fato superveniente comprovado e processo individualizado, que a medida dispensou. E a restituição da contraprestação correspondente ao prazo não fruído não é indenização: é devolução do preço de uma prestação que o Estado deixou de entregar.

5.2 NÃO SE PEDE A MANUTENÇÃO DE UM REGIME, MAS A PROTEÇÃO DE UM ATO:

A defesa da medida apoiará seu melhor argumento na orientação do STF de que não há direito adquirido a regime jurídico³⁰. O argumento é correto, mas não alcança o caso. Ninguém sustenta que o Estado estivesse obrigado a manter para sempre o regime das apostas. O que se sustenta é que ele não pode desfazer, sem compensação, o **ato concreto** que já praticou: uma autorização individual, com prazo certo, paga à vista.

A distinção entre regime e ato tem apoio sólido. Na ADI nº. 493, o STF assentou que a lei que alcança os efeitos futuros de atos celebrados antes dela é retroativa e que o artigo 5º, inciso XXXVI, protege o ato jurídico perfeito contra “toda e qualquer lei infraconstitucional”, inclusive as de ordem pública³¹. A medida não se limita a mudar as regras para o futuro: anula os efeitos futuros de um ato bilateral já aperfeiçoado.

A mesma distinção foi formulada, por caminho independente, por Pedro Cirne Lima, que separa o direito a que a atividade continue autorizada por cinco anos, tese

²⁹Portaria SPA/MF nº 827/2024, art. 21, § 1º.

³⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 563.965/RN**. Repercussão geral. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 11 fev. 2009; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.104/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 26 set. 2007.

³¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 493/DF**. Relator: Min. Moreira Alves, 25 jun. 1992. Diário da Justiça, Brasília, DF, 4 set. 1992. No mesmo sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso Extraordinário 188.366**. Relator: Min. Moreira Alves, 19 out. 1999. Diário da Justiça, Brasília, DF, 19 nov. 1999.

que reputa mais difícil, do direito à preservação econômica dos efeitos patrimoniais de uma autorização pela qual se pagou, tese mais consistente quando a Administração recebeu a contraprestação antecipadamente e depois suprimiu a possibilidade de uso sem restituição nem transição³². É exatamente a tese deste artigo.

5.3 A OUTORGA ERA CONTRAPRESTAÇÃO, E CONTRAPRESTAÇÃO NÃO SE CONFISCA:

A Lei nº. 14.790/2023 chamou o pagamento de “contraprestação de outorga” e previu que, sem ele, a autorização caducaria. Pagamento e direito de explorar eram prestações recíprocas. Reter o preço integral de um direito de cinco anos extinto em menos de dois é enriquecimento sem causa do Estado.

A jurisprudência tributária oferece a analogia mais precisa. Pela Súmula nº. 544, do STF, isenções concedidas sob condição onerosa não podem ser livremente suprimidas, e a isenção por prazo certo e mediante condições gera direito adquirido. Na ADI nº. 4.976, o Ministro Teori Zavascki estendeu essa lógica a cláusulas legais que traduzem compromisso de natureza sinalagmática³³. A outorga de apostas reúne os dois elementos que a Corte exige para a proteção: onerosidade e prazo certo.

O valor em jogo é mensurável. Das 85 autorizações, 15 foram expedidas em 30 de dezembro de 2024, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2025; 67 ao longo de 2025; e, 03 já em 2026, a mais recente em 23 de março. Extintas todas em 25 de outubro de 2026, termo da outorga (seção 3), a parcela não fruída do prazo de cinco anos varia de cerca de 64%, para as primeiras, a 88%, para as mais recentes: algo entre R\$ 19 milhões e R\$ 26,5 milhões por outorga, e cerca de R\$ 1,7 bilhão no total³⁴.

³²GOVERNO proíbe bets no Brasil e determina retirada das plataformas do ar em 6 de outubro, cit.

³³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 544**. Brasília, DF, 1969; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 582.926**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 10 maio 2011. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 27 maio 2011; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.976/DF**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 7 maio 2014, voto do Min. Teori Zavascki. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 30 out. 2014.

³⁴Cálculo dos autores, a partir da data de cada portaria de autorização constante da lista oficial da Secretaria de Prêmios e Apostas (posição de 15 jul. 2026), adotando-se 1º jan. 2025 como termo inicial para as expedidas em 30 dez. 2024. Para cada autorização, a parcela não fruída corresponde aos meses restantes do prazo de 60 meses em 25 out. 2026, aplicada à outorga de R\$ 30 milhões. A média é de cerca de 67,8%, e a soma, de aproximadamente R\$ 1,73 bilhão. O prazo de cada autorização deve ser conferido na respectiva portaria.



O próprio regulador reconhece que a outorga é divisível no tempo. Ao disciplinar, em agosto de 2026, as autorizações de prazo limitado vinculadas à Copa do Mundo Feminina de 2027, a Secretaria de Prêmios e Apostas fixou outorga de R\$ 1.528.767,12 para a vigência de 24 de maio a 25 de agosto de 2027, valor que corresponde exatamente à fração de R\$ 30 milhões proporcional a 93 dias de um prazo de cinco anos³⁵. Se o preço da outorga se mede em dias, o preço dos dias suprimidos também se mede.

5.4 A INDENIZAÇÃO POR ATO LÍCITO NÃO PODE SER NEGADA POR LEI:

A própria medida qualifica a extinção como decorrente de “motivo de interesse público”. É a hipótese clássica de revogação lícita que gera o dever de indenizar o particular de boa-fé. No regime das delegações de serviço público, a figura correspondente é a encampação, que a Lei nº. 8.987/1995 (artigo 37) condiciona a lei autorizativa e **prévio pagamento de indenização**. A medida inverte o instituto: autoriza a retomada e proíbe a indenização.

O STF reconhece a responsabilidade do Estado por atos lícitos que impõem sacrifício especial. No caso Varig (RE nº. 571.969), o Plenário manteve a indenização devida pela União pelo congelamento tarifário dos planos econômicos. Os votos vencidos negavam a indenização porque os planos seriam atos genéricos e impessoais, que atingiram indistintamente toda a economia. A MP nº. 1.394/2026 é o oposto: atinge 85 outorgas identificadas, de agentes determinados, que pagaram individualmente pelo direito agora suprimido. Até pela lógica da divergência, o dever de indenizar se impõe³⁶.

O artigo 37, parágrafo 6º, da Constituição Federal não é disponível ao legislador. Uma cláusula legal que declara, de antemão, que nenhum dano causado pelo Estado será indenizado é, por definição, incompatível com ele³⁷.

³⁵Cálculo dos autores: R\$ 30.000.000,00 ÷ 1.825 dias × 93 dias = R\$ 1.528.767,12. Cf. Portaria SPA/MF nº 2.596/2026, cit.

³⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 571.969/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 12 mar. 2014. Diário da Justiça Eletrônico nº 181, set. 2014. Vencidos os Ministros Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes. Cf. Informativo STF nº 738. Os embargos de declaração da União foram rejeitados em 3 ago. 2017.

³⁷A via importa. Pelas Súmulas nº 269 e nº 271 do Supremo Tribunal Federal, o mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança, e a concessão da segurança não produz efeitos patrimoniais em relação a período pretérito, que devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria. A restituição proporcional da outorga e a reparação dos demais danos devem, portanto, ser deduzidas em ação de rito ordinário contra a União, sem prejuízo de a ausência de compensação ser

O fecho do argumento está no próprio texto constitucional. A delegação de serviço público submete-se ao regime do artigo 175, e a supressão estatal de posição patrimonial legitimamente constituída encontra na garantia do artigo 5º, inciso XXIV, que exige justa e prévia indenização em dinheiro para a desapropriação, o seu parâmetro. As hipóteses em que a Constituição Federal admite a perda patrimonial sem indenização são excepcionais e expressas: as do artigo 243, relativas às propriedades em que se cultivem ilegalmente plantas psicotrópicas ou se explore trabalho escravo e aos bens apreendidos em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes, além da perda de bens como pena criminal (artigo 5º, inciso XLVI, alínea “b”). A exploração autorizada de apostas de quota fixa não se enquadra em nenhuma delas. Fora dessas hipóteses, a perda imposta pelo Estado exige indenização, e o argumento se fecha por exclusão.

5.5 A CONFIANÇA INDUZIDA PELO PRÓPRIO ESTADO:

O STF reconhece a proteção da confiança como elemento da segurança jurídica nas relações de direito público³⁸. A confiança, aqui, não foi presumida pelos particulares: foi induzida pelo Estado, que os convocou à formalidade, exigiu investimentos, cobrou outorga e cassou quem não aderiu. A Corte afasta a proteção quando a situação é notoriamente inconstitucional. Não é o caso de um mercado autorizado por lei federal e fiscalizado diariamente pelo Ministério da Fazenda.

6 PROPORCIONALIDADE À LUZ DOS DADOS OFICIAIS:

A justificativa da medida é de saúde pública. O teste de proporcionalidade pergunta se a proibição total era adequada a esse fim, se era necessária diante de

invocada, na via mandamental, como elemento de demonstração da irrazoabilidade, da desproporcionalidade e da irreversibilidade do dano. Registre-se a fluência do prazo prescricional quinquenal das pretensões contra a Fazenda Pública (Decreto nº 20.910/1932, art. 1º).

³⁸BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança 24.268/MG**. Redator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes, 5 fev. 2004. Diário da Justiça, Brasília, DF, 17 set. 2004; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança 22.357/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 27 maio 2004. Sobre o limite da proteção em situações notoriamente inconstitucionais: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança 26.860/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, 2 abr. 2014. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 23 set. 2014.



meios menos gravosos e se o benefício compensa o sacrifício imposto. Os dados do próprio Governo respondem negativamente às três perguntas.

Na formulação de Guerra Filho, a proporcionalidade é o “princípio dos princípios”, exigência inafastável do Estado Democrático de Direito mesmo sem previsão expressa, e se desdobra em três exames. O meio deve ser adequado ao fim; exigível, por ser “o mais suave” entre os disponíveis; e, proporcional em sentido estrito, promovendo certos valores com o mínimo desrespeito aos demais, sem jamais ferir seu núcleo essencial³⁹.

6.1 O MERCADO REGULADO JÁ ESTAVA EM QUEDA:

A resposta da Secretaria de Prêmios e Apostas a um pedido de informação mostra que os depósitos dos apostadores atingiram o pico em outubro de 2025, com R\$ 22,6 bilhões, e caíram para R\$ 13,1 bilhões em junho de 2026, uma queda de 42%⁴⁰. No primeiro semestre de 2026, somaram R\$ 88,5 bilhões, 12% menos que no mesmo período de 2025.

Os dados municipais do SIGAP sobre apostas esportivas confirmam o movimento. O número de CPFs que apostaram no mês caiu de 11,5 milhões em outubro de 2025 para 8,7 milhões em março de 2026, uma redução de 24%, e a queda atingiu 96% dos municípios⁴¹. Mesmo descontada a sazonalidade, a comparação entre março de 2025 e março de 2026 mostra 6,7% menos apostadores. O mercado regulado não estava em “explosão”: havia parado de crescer e começava a encolher.

6.2 A MAIOR QUEDA FOI ONDE A PREOCUPAÇÃO ERA MAIOR:

³⁹GUERRA FILHO, **Teoria processual da Constituição**, cit., p. 148-149 e 181-182. V. também GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: SRS, 2016.

⁴⁰BRASIL, Despacho SEI nº 64292406, cit., Tabela 1. Cálculos do autor: aportes de R\$ 22.592.832.809,11 em out. 2025 e de R\$ 13.059.573.595,90 em jun. 2026 (-42,2%); R\$ 100,99 bilhões no 1º semestre de 2025 e R\$ 88,48 bilhões no 1º semestre de 2026 (-12,4%).

⁴¹Dados do SIGAP por município (quantidade de CPFs, quantidade e valor de apostas), de jan. 2025 a abr. 2026, para 5.570 municípios. A contagem mensal de apostas coincide com a Tabela 2 do Despacho SEI nº 64292406, relativa a apostas esportivas. Excluídos abr. 2026, por incompleto, e nove municípios com atribuição geográfica anômala, entre eles a capital do Rio de Janeiro. População: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Cálculos do autor.



O Nordeste, região invocada como a mais vulnerável, teve a maior queda do país: 31% menos apostadores entre outubro de 2025 e março de 2026, e 10,2% menos na comparação anual. Paraíba, Rio Grande do Norte, Sergipe, Pernambuco, Bahia e Ceará registraram reduções entre 31% e 35%. Os instrumentos regulatórios produziram efeito exatamente onde o risco social era maior.

Os dados também não sustentam a imagem de um mercado concentrado nos mais pobres, ao menos em termos absolutos. O valor apostado por habitante é menor no Pará (R\$ 825, em 2025)⁴², no Maranhão (R\$ 837), em Alagoas (R\$ 861) e no Piauí (R\$ 885), e maior no Distrito Federal (R\$ 2.455). Nos municípios com menos de 20 mil habitantes, 4,4% da população apostou em outubro de 2025; e, nas cidades com mais de 500 mil, 7,2%. As apostas esportivas são um fenômeno urbano que acompanha a renda. O peso relativo sobre a renda de quem ganha menos, ressalve-se, exige cruzamento com dados de rendimento ainda por fazer.

6.3 O MEIO MENOS GRAVOSO TINHA ACABADO DE SER IMPLANTADO:

Em 04 de agosto de 2026, o Ministério da Saúde ampliou o teleatendimento para pessoas com problemas relacionados a apostas, de 600 para até 100 mil atendimentos mensais. Segundo a imprensa especializada, foram contratados 10 milhões de atendimentos e investidos R\$ 46 milhões na primeira fase, com integração à Rede de Atenção Psicossocial. O ministro afirmou que o objetivo era aprimorar o diagnóstico para orientar ações “preventivas e regulatórias”⁴³.

Sete semanas depois, sem avaliação de resultados, sobreveio a proibição. O Estado não pode afirmar que só a proibição protegeria a saúde quando ele próprio acabara de implantar um meio alternativo e não esperou sequer um ciclo de tratamento para medir seu efeito. A medida falha no teste de necessidade. Como formulou Felipe Crisafulli, cabe ao Estado demonstrar por que as medidas menos restritivas deixaram de ser suficientes, e a medida não o faz⁴⁴.

⁴²Valor apostado em 2025 dividido pela população do Censo 2022. O valor apostado é giro, que inclui a reaposta de prêmios, e não perda do apostador.

⁴³BRASIL. Ministério da Saúde. **Meu SUS Digital oferecerá até 100 mil teleatendimentos mensais para pessoas com necessidades relacionadas a jogos e apostas**. Brasília, DF, 4 ago. 2026; KROLL, Rebeca. SUS amplia teleatendimentos para dependência em jogos e apostas. **Futuro da Saúde**, 4 ago. 2026.

⁴⁴CRISAFULLI, Felipe Augusto Loschi. Proibir as bets de novo é retrocesso social: cabe ao Estado provar o contrário. **Lei em Campo**, set. 2026; GOVERNO proíbe bets no Brasil e determina retirada



6.4 A PROIBIÇÃO DESTRÓI OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA DE SAÚDE:

O plano do Ministério da Saúde dependia do mercado regulado. Previa a busca ativa das pessoas inscritas na plataforma de autoexclusão e a integração de dados para identificar quais CPFs apostam mais, por quanto tempo e com que reincidência. Esses dados vêm do SIGAP, abastecido pelas operadoras autorizadas. A autoexclusão alcançava 876.647 pessoas em setembro e só funciona perante operadoras autorizadas. Durante a Copa do Mundo, 387.645 pessoas usaram a ferramenta, prova de que ela funcionava em escala no pico de exposição.

No mercado ilegal não há autoexclusão, verificação biométrica nem reporte por CPF. Ao eliminar o mercado regulado, a medida elimina a fonte de dados e o instrumento de proteção de que a política de saúde dependia. A medida é inadequada ao próprio fim que invoca.

6.5 A BASE EMPÍRICA DA MEDIDA É INCONSISTENTE:

Os números oficiais divergem entre si. Em agosto, o Ministério da Saúde falou em mais de 1 milhão de pedidos de autoexclusão, 35% por perda de controle. Em setembro, o SIGAP registrava 876.647 autoexcluídos. No dia da medida, o Ministério da Justiça falou em 1,3 milhão, 51% por problemas de saúde⁴⁵. As métricas de crescimento dos atendimentos variam de 140% a mais de 600%, sem valores absolutos. Até o número de operadores varia: a lista oficial registra 85 autorizações, 82 pessoas jurídicas e 188 marcas, enquanto o SIGAP informa 84 agentes e 193 marcas.

Há lacunas mais graves. A própria Secretaria de Prêmios e Apostas admitiu que o SIGAP não recebe as sessões não premiadas de jogos *on-line*, justamente o segmento de cassino que concentra o discurso de dano⁴⁶. E os dados municipais

das plataformas do ar em 6 de outubro, cit. O mesmo autor adverte, com razão, que o Supremo Tribunal Federal adota postura restritiva no controle dos pressupostos do art. 62.

⁴⁵BRASIL, Ministério da Saúde, 4 ago. 2026, cit.; BRASIL, Despacho SEI nº 64292406, cit., item 1; BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Governo Federal proíbe bets em todo o País e lança pacote de proteção às famílias endividadas**. Brasília, DF, 25 set. 2026; BRASIL. Ministério da Saúde. **Presidente Lula assina Medida Provisória que proíbe as bets no Brasil**. Brasília, DF, 25 set. 2026.

⁴⁶BRASIL, Despacho SEI nº 64292406, cit., item 5.



apresentam erros grosseiros de atribuição: Santo André (PB), com 2.622 habitantes, aparece com 34.253 apostadores; a capital do Rio de Janeiro concentra 13% dos apostadores do país com 3% da população. Uma proibição total de um mercado inteiro foi decidida sem base de dados completa sobre o segmento mais invocado e com números que o próprio Governo não concilia.

Resta o número com que o Governo fundamentou a medida: um custo social estimado em R\$ 38,8 bilhões por ano, apresentado pelo Ministro da Saúde na cerimônia de edição, dos quais cerca de R\$ 30 bilhões ligados à saúde⁴⁷. O dado não pode ser ignorado, e este artigo não o ignora. Mas ele não responde à pergunta que a ponderação em sentido estrito formula. Trata-se de estimativa econômica e epidemiológica do dano associado ao jogo, e não de despesa efetivamente apurada; e, sobretudo, mede o dano total, não o dano que a proibição evitaria a mais do que a regulação evitaria. Se parte da demanda migrar para operadores clandestinos, onde não há autoexclusão, limite de depósito nem busca ativa, o custo não desaparece: deixa de ser medido. A metodologia e o período de referência do estudo precisam ser examinados antes que o número possa sustentar a supressão de um mercado inteiro.

6.6 AS DUAS FACES DA PROPORCIONALIDADE:

A proporcionalidade costuma ser invocada em uma única direção: contra o excesso do Estado. A dogmática constitucional alemã identificou-lhe, porém, uma segunda face. Ao lado da proibição de excesso (*Übermaßverbot*), que limita as intervenções nos direitos fundamentais, há a proibição de proteção insuficiente (*Untermaßverbot*), que obriga o Estado, titular de deveres de proteção, a não ficar aquém do mínimo necessário para resguardar esses mesmos direitos⁴⁸. No Brasil, a distinção foi acolhida pelo Supremo Tribunal Federal, entre outros, no voto do Ministro Gilmar Mendes na ADI nº. 3.112, sobre o Estatuto do Desarmamento⁴⁹.

⁴⁷BETS dão um custo social de R\$ 38,8 bi por ano, diz Padilha. **Poder360**, 25 set. 2026. O estudo citado é do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (Iepes). A composição informada inclui R\$ 17 bilhões associados a mortes adicionais por suicídio, R\$ 10,4 bilhões à perda de qualidade de vida relacionada à depressão e R\$ 3 bilhões a tratamento.

⁴⁸ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht. BVerfGE 88, 203 (Schwangerschaftsabbruch II), julgamento em 28 maio 1993; CANARIS, Claus-Wilhelm. **Direitos fundamentais e direito privado**. Tradução de Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo Mota Pinto. Coimbra: Almedina, 2003.

⁴⁹BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.112/DF**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 2 maio 2007, voto do Min. Gilmar Mendes.



A MP nº. 1.394/2026 viola as duas faces ao mesmo tempo. Contra os operadores, há excesso na forma clássica: suprime-se ato jurídico perfeito, oneroso e com prazo certo, retendo-se a contraprestação do prazo não fruído. Em relação aos apostadores, há insuficiência: a medida destrói a autoexclusão centralizada, a verificação biométrica, os limites de depósito e o reporte por CPF, que eram os instrumentos pelos quais a proteção se realizava. O mesmo ato protege demais contra uns e de menos em favor de outros.

O caso tem, por isso, valor que excede o da controvérsia concreta. Mostra que a proporcionalidade não é um princípio com duas regras, aplicáveis alternativamente conforme o tipo de ato, mas um princípio com duas faces, e a prova disso está na possibilidade de um ato único transgredir ambas simultaneamente. Não se trata de somar dois vícios independentes: o excesso contra uns é o próprio meio pelo qual se produz a insuficiência para os outros, pois a proteção só existia por meio do mercado que a medida suprime.

6.7 O REGIME DE TRANSIÇÃO EXIGIDO PELO ORDENAMENTO:

A palavra “transição” percorre este artigo, e convém indicar a norma que a impõe. O artigo 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei nº. 13.655/2018, exige regime de transição quando decisão que estabeleça interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado impuser novo dever ou novo condicionamento de direito, para que o cumprimento se dê de modo proporcional, equânime e eficiente. O artigo 30 do mesmo diploma impõe às autoridades públicas atuação destinada a aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas⁵⁰.

A objeção previsível é a de que o artigo 23 se dirige a decisões, e não a atos normativos primários. Ela é séria e comporta duas respostas. A primeira é que a medida não é, na substância, ato geral e abstrato, mas ato de efeitos concretos que extingue outorgas identificadas, como sustentado na subseção 4.2. A segunda é que aquele dispositivo densifica, no plano infraconstitucional, exigência que já decorre da proporcionalidade, em seu subprincípio da exigibilidade, pois a transição é, por definição, o meio menos gravoso capaz de alcançar o mesmo fim.

⁵⁰BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), arts. 23 e 30, incluídos pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.



O argumento que fecha a demonstração vem do próprio texto da medida. Os artigos 10 e 11 preservam, depois de extinta a autorização, obrigações de longa duração dos mesmos agentes: tributárias, de prevenção, de reporte e de guarda de dados por cinco anos. O legislador excepcional sabia, portanto, distinguir o que devia cessar de imediato do que devia perdurar. Escolheu fazer perdurar o que lhe interessa e cessar em dez dias o que interessa ao particular.

7 FEDERALISMO: A UNIÃO NÃO PODE EXTINGUIR O QUE OS ESTADOS CONCEDERAM:

A União tem competência privativa para legislar sobre sistemas de sorteios (artigo 22, inciso XX). Nas ADPFs 492 e 493, porém, o STF reconheceu aos Estados a competência material para explorar loterias⁵¹. Legislar sobre a modalidade é uma coisa. Desconstituir diretamente as concessões, permissões e autorizações que os Estados celebraram é outra.

É o que faz o artigo 2º, parágrafo 1º, da medida: extingue, no mesmo prazo de trinta dias, os atos estaduais e distritais de exploração de quota fixa. O artigo 26 ainda impõe às administrações estaduais o dever de adotar as medidas necessárias ao seu cumprimento.

Há um dado normativo que agrava a contradição. O artigo 35-A da Lei nº. 13.756/2018, incluído pela Lei nº. 14.790/2023, **não foi revogado pela medida**. Seu parágrafo 8º. declara “preservadas e confirmadas em seus próprios termos” as concessões estaduais anteriores à MP nº. 1.182/2023, “respeitados o direito adquirido e os atos jurídicos perfeitos”. O ordenamento federal passou a conter, ao mesmo tempo, um dispositivo que reconhece essas concessões como atos jurídicos perfeitos e outro que as extingue sumariamente.

A medida também é silente sobre quem indeniza o concessionário estadual. O parágrafo único do artigo 4º. refere-se à outorga federal do artigo 12 da Lei nº. 14.790/2023, e o artigo 2º, parágrafo 2º, só manda aplicar o regime “no que couber”. O concessionário tem contrato com o Estado, que não deu causa à extinção. A União

⁵¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 492/RJ e 493/DF**, julgadas em conjunto com a **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.986/MT**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 30 set. 2020. Acórdão publicado em 15 dez. 2020.



extingue o contrato alheio e deixa ao Estado o ônus da recomposição, uma transferência de responsabilidade incompatível com a autonomia federativa (artigos 18 e 25, da Constituição Federal).

8 EFEITOS COLATERAIS: QUEM PAGA A CONTA DA PROIBIÇÃO:

8.1 O MERCADO ILEGAL NÃO DESAPARECE, CRESCE:

O próprio Governo reconhece a dimensão do mercado clandestino: na véspera do anúncio, segundo o Ministério da Justiça, 1.367 sites e perfis irregulares foram derrubados em uma única ação⁵². A proibição não elimina a demanda de 31,8 milhões de apostadores ativos. Transfere-a para operadores sem sede no país, sem verificação de idade, sem autoexclusão, sem limites de depósito e sem qualquer reporte à autoridade.

O paradoxo é de desenho. A partir de 06 de outubro, o apostador que quiser continuar apostando só encontrará o operador ilegal, exatamente aquele que a Lei nº. 15.358/2026 buscava sufocar. O Estado troca um mercado que ele via por inteiro por um mercado que ele não vê.

8.2 O ESPORTE PERDE FINANCIAMENTO SEM POLÍTICA SUBSTITUTIVA:

A revogação do Capítulo V da Lei nº. 13.756/2018 extingue as destinações ao esporte: 36% da parcela social da arrecadação, repartidos entre entidades do Sistema Nacional do Esporte, atletas, COB, CPB, CBC, confederações escolares e universitárias, Ministério do Esporte e secretarias estaduais. Além disso, 13 dos 20 clubes da Série A tinham casas de apostas como patrocinadoras máster, em contratos estimados em R\$ 1,1 bilhão para 2026⁵³.

O artigo 217 da Constituição impõe ao Estado o dever de fomentar as práticas desportivas. A medida suprime, em trinta dias, uma das principais fontes de fomento,

⁵²BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública, 25 set. 2026, cit.

⁵³QUEM são as bets que patrocinam o futebol brasileiro? **Meio & Mensagem**, 18 set. 2026; LULA compara vício em apostas ao crack em anúncio de proibição das bets. **CartaCapital**, 25 set. 2026, que estima em R\$ 1,1 bilhão os investimentos das bets na Série A em 2026. Há estimativas menores, da ordem de R\$ 910 milhões por ano. [REF. A COMPLETAR: fonte da estimativa de R\$ 910 milhões.]



sem uma única medida de substituição no mesmo ato. A vedação a novos contratos publicitários é imediata, e campanhas e anúncios contratados antes só podem circular até 05 de outubro (artigo 16, parágrafo 2º). A retirada de patrocínios nesse prazo, sem disciplina dos contratos em curso, lança clubes e operadoras em litígio sobre parcelas vincendas, luvas e cláusulas penais.

8.3 RECEITAS, DESTINAÇÕES E PASSIVO DA UNIÃO:

A mesma revogação elimina a destinação de 1% da parcela social ao Ministério da Saúde para “prevenção, controle e mitigação de danos sociais advindos da prática de jogos”. Com o GGR de 2025 informado pela Secretaria de Prêmios e Apostas (R\$ 40,7 bilhões), a ordem de grandeza é de cerca de R\$ 49 milhões por ano, praticamente o valor investido na primeira fase do teleatendimento⁵⁴. A medida elimina, sem substituição, o financiamento vinculado ao tratamento dos danos que diz combater. Seguem o mesmo destino os 10% da seguridade social e as parcelas da educação e da segurança pública.

O setor estima arrecadação tributária de quase R\$ 10 bilhões no primeiro semestre de 2026, e o Instituto Brasileiro de Jogo Responsável, com base em estudo da LCA Consultores, projeta de R\$ 58 bilhões a R\$ 73 bilhões em arrecadação futura em risco entre 2027 e 2030⁵⁵. São estimativas de parte interessada e devem ser lidas como tal. O passivo potencial da União pelas outorgas, por outro lado, é aritmético: R\$ 2,55 bilhões pagos, dos quais cerca de R\$ 1,7 bilhão corresponde ao prazo não fruído.

8.4 O APOSTADOR DESCADASTRADO:

Há um efeito mais grave que a perda de receita, e que os números da seção anterior não captam. Toda a proteção que a medida destrói pressupunha um apostador recenseado: identificado por CPF, verificado por biometria, qualificado em

⁵⁴Lei nº 13.756/2018, art. 30, § 1º-A, VI: 1% da parcela de 12%, isto é, 0,12% do produto da arrecadação. Aplicado ao GGR de 2025 (R\$ 40,69 bilhões; BRASIL, Despacho SEI nº 64292406, cit., Tabela 1), resulta em ≈ R\$ 48,8 milhões. Estimativa aproximada, pois a base legal é o produto da arrecadação após as deduções legais.

⁵⁵ENTIDADES ligadas às bets criticam proibição e falam em recorrer à Justiça. **Portal Band**, 25 set. 2026.



faixas de risco e reportado ao Sistema de Gestão de Apostas. Ao extinguir o mercado regulado, a medida não apenas desprotege esse apostador; ela o descadastra. Os 31,8 milhões de apostadores ativos deixam de existir para o Estado. Essa é a diferença entre estar mal protegido e não constar de base alguma: quem não integra a população observada não aparece sequer como desvio, porque uma distribuição não registra o que não recebeu.

O paradoxo já estava inscrito, em escala marginal, no próprio regime regulatório. Ao definir o agente operador de apostas como a pessoa jurídica autorizada pelo Ministério da Fazenda, definição que a medida reproduz (artigo 3º, inciso V), o sistema submetia aos deveres de prevenção à lavagem de dinheiro, de jogo responsável e de integridade apenas quem se havia submetido ao controle. O que era paradoxo de fronteira passa a descrever o mercado inteiro: a partir de 06 de outubro, toda a oferta de apostas ao público brasileiro estará, por definição, fora do alcance desses deveres.

A categoria do não recenseado encontra em Kafka formulação precisa, desde que Kafka seja lido como forma de conhecimento, e não como clima. Entre 1908 e 1922, Franz Kafka trabalhou no Instituto de Seguro contra Acidentes de Trabalho para o Reino da Boêmia, em Praga, ocupando-se da classificação de risco das empresas seguradas e dos recursos contra ela. Em peça de 1909, discutiu a inclusão dos automóveis particulares, na qualidade de empresas, no regime de seguro obrigatório, justamente porque não se pode calcular a frequência de sinistros numa classe que ainda não existe⁵⁶. Antes de medir o risco, é preciso fabricar as unidades a medir. A medida provisória as desfabrica num só ato.

E preserva, ao mesmo tempo, o que dessas unidades interessa ao Estado. Os artigos 10 e 11 mantêm, depois de extinta a autorização, todos os deveres do operador: tributários, de prevenção, de reporte e de guarda de dados. Sobrevive a obrigação; desaparece o direito que lhe dava causa. É essa a estrutura propriamente kafkaniana do caso, a mesma dos autos de classificação de risco em que o corpo do trabalhador é pressuposto do cálculo sem ser parte do processo.

O descadastramento, porém, não é completo, e essa é a sua feição mais reveladora. A mesma medida que extingue a autoexclusão centralizada, a verificação biométrica e os limites de depósito determina, nos artigos 8º a 11, o envio a instituições

⁵⁶KAFKA, Franz. Peça de 1909 sobre a inclusão dos automóveis particulares no regime de seguro obrigatório, com indicação da edição dos escritos oficiais (Amtliche Schriften) ou de sua tradução.



financeiras, à Secretaria de Prêmios e Apostas e à Caixa Econômica Federal de relações nominais de milhões de apostadores, com identificação, valores e contas de origem, conservadas por no mínimo cinco anos, sem delimitação de finalidade, sem prazo de eliminação e sem avaliação de impacto. E o faz quando a proteção de dados pessoais já é direito fundamental autônomo.⁵⁷

O apostador é retirado do registro que o protegia e inscrito no registro que o controla. Não se trata, portanto, de o Estado deixar de vê-lo, e sim de deixar de vê-lo como titular de proteção para passar a vê-lo como objeto de vigilância. A operação é a que Alain Supiot descreve como governança pelos números, aqui aplicada ao corpo do apostador⁵⁸, e confirma que a categoria do não recenseado não descreve invisibilidade: descreve a substituição de uma contagem por outra.

8.5. A CRIMINALIZAÇÃO PROPOSTA: DA REGULAÇÃO À REPRESSÃO PENAL:

No mesmo ato em que editou a medida, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei que cria cinco tipos penais relacionados às apostas de quota fixa, alcançando a exploração, a operação e a publicidade, com pena de reclusão de até seis anos para a exploração⁵⁹. A escolha do projeto de lei não é casual, pois a Constituição Federal veda a edição de medida provisória sobre direito penal (artigo 62, parágrafo 1º, inciso I, alínea “b”). Registre-se, contudo, que a própria medida tangencia a vedação ao qualificar a comunicação relacionada à atividade como publicidade abusiva sem prejuízo da responsabilidade penal (artigo 18), remissão cuja compatibilidade com aquele dispositivo é discutível. A criminalização proposta muda, porém, o quadro examinado até aqui e exige análise própria, porque desloca a resposta estatal do campo regulatório para o penal.

O salto é considerável. A exploração de jogo de azar sem autorização já constitui contravenção penal, punida com prisão simples de três meses a um ano e multa (artigo 50 do Decreto-Lei nº. 3.688/1941), dispositivo cuja recepção

⁵⁷Constituição Federal, art. 5º, LXXIX, incluído pela Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022.

⁵⁸SUPIOT, Alain. **La gouvernance par les nombres**: cours au Collège de France (2012-2014). Paris: Fayard, 2015.

⁵⁹BRASIL. Ministério da Saúde. **Presidente Lula assina Medida Provisória que proíbe as bets no Brasil**. Brasília, DF, 25 set. 2026; LULA compara vício em bets a crack e câncer para justificar proibição. **Poder360**, 25 set. 2026.



constitucional está em exame no Tema 924⁶⁰. O projeto converte em crime, com pena máxima seis vezes superior, uma atividade que, até 25 de setembro de 2026, era serviço público delegado, autorizado e fiscalizado pelo próprio Estado. Em poucos dias, a mesma conduta passaria de objeto de outorga onerosa a objeto de reclusão.

O direito penal é a *ultima ratio* do ordenamento e só se legitima quando os demais instrumentos de tutela se mostram insuficientes. No caso, esses instrumentos acabavam de ser construídos e já produziam resultados. A Lei nº. 15.358/2026 criou o bloqueio de contas e o perdimento de valores de operadores irregulares; o Decreto nº. 13.033/2026 e a Resolução CMN nº. 5.320/2026 os regulamentaram; e, em junho de 2026, uma única operação resultou no bloqueio de cerca de 50 mil sítios eletrônicos e na interrupção das atividades de 350 operadores ilegais⁶¹. Não há, no projeto nem nas notas oficiais, demonstração de que esses meios tenham falhado. Sem ela, a criminalização não supera o exame da subsidiariedade, que é a expressão, no direito penal, do exame de necessidade.

O movimento contraria a direção que o próprio Supremo Tribunal Federal imprimiu à política de drogas. Em 26 de junho de 2024, no julgamento do Tema 506 da repercussão geral, o Tribunal afastou a natureza penal do porte de *cannabis sativa* para consumo pessoal, preservando a ilicitude extrapenal da conduta⁶². Dois anos depois, o Executivo propõe criar crimes para o jogo, adotando para as apostas o modelo que a Corte acabara de rever para as drogas.

A comparação não é artificial: foi o próprio Presidente quem a propôs, ao equiparar o vício em apostas ao início da epidemia de crack. E é precisamente a experiência com as drogas que ensina o que a proibição faz. Resta, então, o efeito que a criminalização produz sobre o próprio objeto que pretende combater. A proibição não suprime a conduta: suprime a visibilidade dela e transfere o dano para fora do alcance do Estado.

No caso das apostas, a demanda de milhões de apostadores não desaparece com a tipificação; passa a ser atendida por operadores sediados no exterior, que já

⁶⁰BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 966.177/RS** (Tema 924 da repercussão geral). Relator: Min. Luiz Fux. Em julgamento, com voto do relator pela validade da contravenção e pedido de vista do Min. Flávio Dino em ago. 2026. Cf. FUX vota por manter jogos de azar como contravenção penal; Dino pede vista. **Migalhas**, 6 ago. 2026.

⁶¹BRASIL. Casa Civil. **Governo Federal regulamenta bloqueio de recursos de bets ilegais e reforça combate a operações irregulares**. Brasília, DF, 19 jun. 2026; BRASIL. Ministério da Fazenda. **CMN edita resolução sobre bloqueio de contas de operadores de apostas não autorizados**, cit.

⁶²BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 635.659/SP** (Tema 506 da repercussão geral). Relator: Min. Gilmar Mendes, julgamento concluído em 26 jun. 2024.



estão fora do alcance da lei brasileira e pouco têm a perder com ela. O risco penal tende a recair sobre os agentes domésticos que permanecem visíveis, como divulgadores e intermediários, e não sobre quem concentra a oferta ilegal.

8.6 A COMUNICAÇÃO SOBRE APOSTAS E A LIBERDADE DE EXPRESSÃO:

A medida veda, em qualquer meio, as ações de comunicação, publicidade, propaganda, marketing e patrocínio relativas às apostas de quota fixa, e estende a vedação a todo conteúdo que oferte, promova, divulgue ou facilite o acesso a elas (artigo 16, parágrafo 1º). A infração é qualificada, por força de lei, como publicidade abusiva, sem prejuízo da responsabilidade civil e penal (artigo 18), e a autoridade administrativa pode determinar cautelarmente a suspensão do conteúdo. A amplitude do verbo “divulgar”, somada à remissão penal, alcança muito mais do que a publicidade comercial.

A Constituição Federal assegura a livre manifestação do pensamento e a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença (artigos 5º, incisos IV e IX, e 220). Uma norma restritiva nessa matéria deve ser interpretada de modo a excluir de seu alcance o conteúdo jornalístico, informativo, científico e crítico, e a afastar qualquer efeito penal. Sem essa interpretação conforme, a letra do dispositivo alcança até mesmo um estudo acadêmico como este, que descreve a atividade e discute o mercado. Que a hipótese seja improvável não altera o vício: norma restritiva da liberdade de expressão que dependa da benevolência do aplicador para não alcançar a crítica já é, por isso mesmo, defeituosa.

8.7 OS CONTRATOS DE PATROCÍNIO EM CURSO:

A retirada dos sinais de patrocínio suscita a questão, central para o Direito Desportivo, do destino dos contratos em curso. A proibição não desfaz os contratos celebrados licitamente, mas torna juridicamente impossível a execução de parte das obrigações, notadamente a exposição da marca e a veiculação publicitária. Incidem, então, as cláusulas contratuais de alteração legislativa (*change in law*), quando existentes, e a disciplina do caso fortuito e da força maior do artigo 393 do Código



Civil, que exige fato superveniente, externo à vontade das partes e impeditivo do cumprimento.

Uma ressalva merece destaque, por ser contraintuitiva. A resolução por onerosidade excessiva do artigo 478 do Código Civil não é necessariamente a melhor via quando a prestação simplesmente se torna ilícita, pois exige acontecimento extraordinário e imprevisível, excessiva onerosidade para uma parte e extrema vantagem para a outra, requisitos que a ilicitude superveniente não satisfaz. A impossibilidade jurídica e as cláusulas específicas cumprem melhor a função.

Na prática, a iniciativa da rescisão tende a partir das próprias operadoras, impedidas de exercer a atividade e sem interesse em honrar os valores contratados. No plano institucional, a crise expõe o risco de assentar parcela relevante do orçamento de uma organização esportiva sobre receitas concentradas num único setor sujeito a mudança regulatória, o que é questão de governança antes de ser questão de litígio.

9 OBJEÇÕES E RESPOSTAS:

Um argumento só é sólido se resistir às melhores objeções. Duas delas serão inevitavelmente apresentadas pela defesa da medida; as demais foram enfrentadas ao longo do texto.

“O dano à saúde é grave e continua.” É verdade que o GGR, que corresponde à perda líquida dos apostadores, não caiu: ficou entre R\$ 3 bilhões e R\$ 4 bilhões por mês e cresceu 6% no primeiro semestre de 2026. O problema existe, e este artigo não o nega. Mas a pergunta constitucional não é se há dano, e sim se a proibição total era o único meio de enfrentá-lo. Os dados mostram que a entrada de recursos e o número de apostadores já caíam, que o maior efeito ocorreu no Nordeste e que uma política de saúde de grande escala acabara de ser lançada. O remédio proporcional para quem perde o controle é o cuidado dirigido, não a supressão da atividade para os demais milhões de apostadores.

“Não há direito adquirido a regime jurídico.” Correto, e irrelevante para a tese central. O que se protege não é o regime das apostas, mas o ato concreto de autorização e a contraprestação paga por ele. A proibição pode valer para o futuro; e, o que não pode é reter o preço do prazo suprimido e negar por lei a indenização.



10 HOMO LUDENS: O ESTADO QUE APOSTA COM AS REGRAS DO JOGO:

10.1 O DIREITO COMO JOGO:

Johan Huizinga mostrou, em *Homo ludens* (1938), que o jogo é anterior à cultura e está na raiz de suas instituições, o Direito entre elas, a que dedicou um capítulo inteiro⁶³. Todo jogo tem regras livremente aceitas, que valem de modo absoluto dentro de um espaço e de um tempo próprios. Quem as viola destrói o mundo do jogo.

Willis Santiago Guerra Filho levou essa intuição à teoria do Direito. Com Wittgenstein, Hart e Bernard Suits, sustenta que a norma jurídica é prática social análoga ao jogo: há um objetivo, regras constitutivas que estruturam a prática e um engajamento voluntário de quem aceita jogar. Daí a sua tese de que a coerção é elemento residual, e de que “o motor do direito é a adesão intersubjetiva à ficção comum”⁶⁴. Quando esse reconhecimento compartilhado se rompe, as normas viram letra morta e a violência ocupa o lugar do diálogo.

10.2 O MERCADO REGULADO ERA UM JOGO, E O ESTADO ESCREVEU AS REGRAS:

O mercado de apostas de quota fixa, antes de 25 de setembro, correspondia com precisão a essa estrutura. O Estado escreveu as regras constitutivas nas Leis nº. 13.756; nº. 14.790; e, nº. 15.358. Cobrou a entrada, R\$ 30 milhões por outorga. Fixou a duração da partida, cinco anos. E arbitrou o jogo por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas, com acesso em tempo real aos sistemas dos operadores.

⁶³HUIZINGA, Johan. **Homo ludens**: o jogo como elemento da cultura. São Paulo: Perspectiva, [s.d.], cap. IV (“O jogo e o direito”).

⁶⁴GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Direito é jogo**. [S.l.: s.n.], [202-], p. 2. Na mesma linha, com remissão a Wittgenstein, Hart e Huizinga: SAYEG, Ricardo; GUERRA FILHO, Willis Santiago; BALERA, Wagner. **Odisseia do direito quântico**: o desvendar quântico da lex animata. São Paulo: Max Limonad, 2023, p. 41.



Os operadores aceitaram jogar sob essas regras, no sentido mais exato do que Suits chama de atitude lúdica: aceitaram limites que não teriam fora do jogo⁶⁵. Constituíram sede no país, submeteram-se a verificação biométrica, a regras de publicidade, a políticas de prevenção à lavagem de dinheiro e de integridade. Os que não aceitaram foram excluídos e bloqueados.

10.3 O ÁRBITRO QUE VIRA O TABULEIRO:

Huizinga distingue dois violadores do jogo. O trapaceiro finge respeitar as regras e, por isso, preserva o mundo do jogo. O desmancha-prazeres, ao contrário, abandona as regras e revela a fragilidade do mundo que os jogadores compartilhavam. Por isso é tratado com mais severidade que o trapaceiro⁶⁶.

A MP nº. 1.394/2026 não trapaceia: desmancha o jogo. E o faz na posição mais grave possível, porque quem abandona as regras é o próprio autor e árbitro delas, que ainda retém a taxa de entrada e mantém exigíveis as obrigações dos jogadores depois de encerrar a partida. Na coda de *Direito é jogo*, Guerra Filho resume a ética da era planetária numa frase que serve de epígrafe a este caso: “Para os Planetários, a culpa está em desviar-se das regras do jogo”⁶⁷.

Huizinga, porém, diz mais do que essa distinção recolhe. O desmancha-prazeres, uma vez expulso, pode fundar comunidade nova, com regras próprias: é o caso dos proscritos, dos revolucionários e das sociedades secretas⁶⁸. O mercado ilegal não é, assim, apenas a mesa sem árbitro para onde os jogadores migram; é a comunidade que o gesto do desmancha-prazeres faz surgir. A regra do jogo supõe um necessário vazio instituído, e a autoridade que a edita só a mantém enquanto se contrai o bastante para deixar o jogo acontecer. A medida faz o contrário: ocupa todo o espaço que havia aberto.

10.4 A MEDIDA PROVISÓRIA COMO APOSTA:

⁶⁵SUITS, Bernard. **The grasshopper**: games, life and utopia. Toronto: University of Toronto Press, 1978.

⁶⁶HUIZINGA, **Homo ludens**, cit., cap. I.

⁶⁷GUERRA FILHO, **Direito é jogo**, cit., coda.

⁶⁸HUIZINGA, **Homo ludens**, cit., cap. I.



Há uma ironia que o caso não permite ignorar. O Estado proibiu as apostas invocando o risco que elas impõem a quem aposta sem medir as consequências. A própria medida, porém, pode ser lida como uma aposta: editada nove dias antes do primeiro turno, sem avaliação de impacto, sem transição e sem compensação, ela coloca em jogo a segurança jurídica do país em troca de um ganho político de curto prazo.

O ensaio *O jogo da ética e a ética do jogo* descreve a política como um jogo disputado em dois tabuleiros: no do discurso, os ideais; e, no da prática, a disputa para conquistar o poder e conservá-lo pelo maior tempo possível⁶⁹. A MP nº. 1.394/2026 ilustra a distância entre eles. No tabuleiro do discurso, a proteção da saúde pública. No da prática, uma medida sem avaliação de impacto, sem transição e sem compensação, editada dentro do calendário eleitoral.

E é uma aposta pior que as proibidas. O apostador regulado conhecia as *odds* antes de apostar, porque a Lei nº. 14.790/2023 o exigia. Nesta aposta, as *odds* não foram divulgadas, e quem perde se ela der errado não é quem apostou. Perdem os operadores que confiaram no Estado, os apostadores empurrados à clandestinidade, o esporte e a saúde que perdem seu financiamento, e todos os setores regulados do país, de concessões a parcerias público-privadas, que passam a precificar o risco de uma autorização onerosa ser tomada sem indenização.

A lição do *Homo ludens* não é que as regras não possam mudar. Guerra Filho insiste que podemos mudá-las quando a justiça o exigir. Mas a mudança se faz pelas próprias regras do jogo: pelo processo legislativo, com transição e com compensação. Quando o árbitro vira o tabuleiro, os jogadores não param de jogar. Mudam de mesa, e a nova mesa não tem árbitro. Pois bem, a proibição não encerra o jogo, apenas o retira do campo de visão do Estado.

11 CONCLUSÃO: REGULAR MELHOR, NÃO PROIBIR:

A MP nº. 1.394/2026 falha em três planos. No formal, reúne quatro vícios independentes: cria por medida provisória o perdimento administrativo definitivo de ativos financeiros, matéria que o artigo 62, parágrafo 1º, inciso II, subtrai do Executivo;

⁶⁹O JOGO da ética e a ética do jogo: vida e Direito na sociedade tecnocientífica planetária. In: CONPEDI, 2025, seções III e IV.



usa a via excepcional sem urgência demonstrável, num contexto eleitoral que intensifica o dever de motivação; dispensa a estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo artigo 113 do ADCT; e, organiza, por norma precária, efeitos concebidos para serem irreversíveis, subtraindo ao Congresso Nacional a deliberação que a Constituição Federal lhe reserva. No plano da segurança jurídica, suprime um ato jurídico perfeito oneroso e com prazo certo, retém a contraprestação do prazo não fruído e nega por lei a indenização que o artigo 37, parágrafo 6º, assegura. No plano da proporcionalidade, contraria os dados do próprio Governo, que mostram um mercado regulado em queda e uma política de saúde recém-lançada que dependia desse mercado para funcionar.

A essas três falhas somam-se duas que o caso torna visíveis. A medida viola simultaneamente as duas faces da proporcionalidade, com excesso contra os operadores e proteção insuficiente para os apostadores. E, ao extinguir o mercado regulado, descadastra os 31,8 milhões de pessoas que o Estado conseguia ver, conservando apenas as obrigações de quem as registrava.

A alternativa constitucionalmente adequada estava ao alcance do legislador:

a) Separar as apostas esportivas, ligadas a eventos reais e ao financiamento do esporte, dos jogos *on-line* de cassino, onde se concentra o discurso de dano, e graduar a resposta a cada segmento.

b) Avaliar os instrumentos recém-implantados, como a autoexclusão centralizada, o teleatendimento e os filtros de pagamento da Lei nº. 15.358/2026, antes de qualquer medida extrema.

c) Se a proibição for mantida, instituir o regime de transição que o artigo 23 da LINDB e a proporcionalidade impõem, restituir a outorga proporcional ao prazo não fruído e disciplinar os contratos em curso, em vez de negar de antemão qualquer compensação.

d) Preservar a imunidade patrimonial dos recursos dos apostadores e a destinação vinculada à saúde, que a medida suprimiu sem substituição.

e) Submeter o perdimento de ativos ao controle judicial prévio.



A discussão já chegou ao Supremo Tribunal Federal. Em 27 de setembro de 2026, associação do setor protocolou petição inicial de ação direta de inconstitucionalidade contra a integralidade da medida e contra os dispositivos da Lei nº. 14.790/2023 relativos ao perdimento, sob a petição nº. 121793/2026, com pedido de medida liminar e de distribuição por prevenção ao relator das ações diretas referidas no item 4.4, pendente de autuação quando este texto se encerrou. Outras impugnações foram anunciadas por entidades do setor.

Proibir é a resposta mais simples e a menos eficaz. Devolve ao mercado clandestino milhões de apostadores que o Estado havia trazido para a luz, desmonta os instrumentos de proteção que ele próprio acabara de construir e transforma um compromisso oneroso em confisco. O Congresso Nacional, a quem cabe a palavra final sobre a medida, ainda pode corrigir o rumo.

No dia em que editou a medida, o próprio Presidente reconheceu que a estabilidade jurídica é coisa muito incerta no país. A MP nº. 1.394/2026 não a encontrou incerta: tornou-a.

O Estado que proíbe a aposta em nome da prudência não pode, ele mesmo, apostar com a palavra que deu.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht. BVerfGE 1, 14 (*Südweststaat*). Julgamento em 23 out. 1951.

ALEMANHA. Bundesverfassungsgericht. BVerfGE 88, 203 (*Schwangerschaftsabbruch II*). Julgamento em 28 maio 1993.

BARRETO FILHO, Herculano. Estabilidade jurídica é “coisa muito incerta no país”, afirma Lula em SP. **Consultor Jurídico**, 26 set. 2026. Disponível em: <https://conjur.com.br/2026-set-26/lula-defende-estabilidade-fiscal-e-juridica-em-evento-com-empresarios-em-sp/>. Acesso em: 27 set. 2026.

BETS dão um custo social de R\$ 38,8 bi por ano, diz Padilha. **Poder360**, 25 set. 2026. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-governo/bets-dao-um-custo-social-de-r-388-bi-por-ano-diz-padilha/>. Acesso em: 27 set. 2026.

BRASIL. Casa Civil. **Governo Federal regulamenta bloqueio de recursos de bets ilegais e reforça combate a operações irregulares**. Brasília, DF, 19 jun. 2026.



Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2026/junho/governo-federal-regulamenta-bloqueio-de-recursos-de-bets-ilegais-e-reforca-combate-a-operacoes-irregulares>. Acesso em: 27 set. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 13.033, de 19 de junho de 2026. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2026.

BRASIL. Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932. Regula a prescrição quinquenal.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 13 out. 1941.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com as alterações da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 fev. 1995.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, edição extra, 30 dez. 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2023/lei-14790-29-dezembro-2023-795206-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 26 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.358, de 24 de março de 2026. Institui o Marco Legal do Combate ao Crime Organizado no Brasil (Lei Raul Jungmann). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2026. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2026/lei-15358-24-marco-2026-798846-publicacaooriginal-178585-pl.html>. Acesso em: 27 set. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.421, de 1º de junho de 2026. Dispõe sobre as medidas relativas à realização da Copa do Mundo Feminina da FIFA 2027 na República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 jun. 2026. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2026/lei-15421-1-junho-2026-799207-publicacaooriginal-179649-pl.html>. Acesso em: 27 set. 2026.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.394, de 25 de setembro de 2026. Proíbe a exploração, a oferta, a intermediação e a publicidade de loterias de apostas de quota fixa no território nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, edição extra, 25 set. 2026.



BRASIL. Ministério da Fazenda. **CMN edita resolução sobre bloqueio de contas de operadores de apostas não autorizados**. Brasília, DF, 25 jun. 2026. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-do-cmn/2026/junho/cmn-edita-resolucao-sobre-bloqueio-de-contas-de-operadores-de-apostas-nao-autorizados. Acesso em: 27 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Autorizadas por determinação judicial**. Brasília, DF, 20 jul. 2026, atualizado em 3 set. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/transparencia-ativa-processos-de-autorizacao-de-apostas-de-quota-fixa/autorizadas-por-determinacao-judicial>. Acesso em: 27 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Despacho SEI nº 64292406**. Processo nº 19995.012803/2026-27. Brasília, DF, 11 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. **Empresas autorizadas a explorar a modalidade lotérica de aposta de quota fixa a partir de 1º de janeiro de 2025 em âmbito nacional**. Brasília, DF, posição de 15 jul. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. Portaria SPA/MF nº 2.596, de 28 de agosto de 2026. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Governo Federal proíbe bets em todo o País e lança pacote de proteção às famílias endividadadas**. Brasília, DF, 25 set. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias-1/governo-federal-proibe-bets-em-todo-o-pais-e-lanca-pacote-de-protecao-as-familias-endividadadas-1>. Acesso em: 26 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Meu SUS Digital oferecerá até 100 mil teleatendimentos mensais para pessoas com necessidades relacionadas a jogos e apostas**. Brasília, DF, 4 ago. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias-ms/2026/agosto/meu-sus-digital-oferecera-ate-100-mil-teleatendimentos-mensais-para-pessoas-com-necessidades-relacionadas-a-jogos-e-apostas>. Acesso em: 26 set. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Presidente Lula assina Medida Provisória que proíbe as bets no Brasil**. Brasília, DF, 25 set. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias-ms/2026/setembro/presidente-lula-assina-medida-provisoria-que-proibe-as-bets-no-brasil>. Acesso em: 26 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 582.926**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 10 maio 2011. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 27 maio 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso Extraordinário 188.366**. Relator: Min. Moreira Alves, 19 out. 1999. Diário da Justiça, Brasília, DF, 19 nov. 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 493/DF**. Relator: Min. Moreira Alves, 25 jun. 1992. Diário da



Justiça, Brasília, DF, 4 set. 1992. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:1992-06-25;493-1519857>. Acesso em: 26 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.104/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 26 set. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.112/DF**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 2 maio 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.976/DF**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 7 maio 2014. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 30 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.816**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 5 nov. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 26 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ações Diretas de Inconstitucionalidade 5.709, 5.716, 5.717 e 5.727**. Relatora: Min. Rosa Weber, 27 mar. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 28 jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7.721, 7.723 e 7.749**. Relator: Min. Luiz Fux. Pendentes de julgamento.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 492/RJ e 493/DF e Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.986/MT**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 30 set. 2020. Acórdão publicado em 15 dez. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo993.htm>. Acesso em: 27 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança 22.357/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 27 maio 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança 24.268/MG**. Redator para o acórdão: Min. Gilmar Mendes, 5 fev. 2004. Diário da Justiça, Brasília, DF, 17 set. 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Mandado de Segurança 26.860/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, 2 abr. 2014. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 23 set. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 221/DF**. Relator: Min. Moreira Alves, 29 mar. 1990. Diário da Justiça, Brasília, DF, 22 out. 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.213/DF**. Relator: Min. Celso de Mello, 4 abr. 2002. Diário da Justiça, Brasília, DF, 23 abr. 2004. Disponível em:



<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2002-04-04;2213-3700822>. Acesso em: 26 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.527/DF**. Relatora: Min. Ellen Gracie, 16 ago. 2007. Diário da Justiça, Brasília, DF, 23 nov. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.048/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 14 maio 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 22 ago. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 563.965/RN**. Repercussão geral. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 11 fev. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 571.969/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 12 mar. 2014. Diário da Justiça Eletrônico nº 181, set. 2014. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnovicias/stf-nega-recurso-contraindenizacao-a-varig-por-congelamento-de-tarifas/>. Acesso em: 26 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 635.659/SP** (Tema 506 da repercussão geral). Relator: Min. Gilmar Mendes, 26 jun. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4034145&numeroProcesso=635659&classeProcesso=RE&numeroTema=506>. Acesso em: 27 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário 966.177/RS** (Tema 924 da repercussão geral). Relator: Min. Luiz Fux. Em julgamento, 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 269**. O mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 271**. Concessão de mandado de segurança não produz efeitos patrimoniais em relação a período pretérito, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 544**. Isenções tributárias concedidas, sob condição onerosa, não podem ser livremente suprimidas. Brasília, DF, 1969. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2283>. Acesso em: 26 set. 2026.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Direitos fundamentais e direito privado**. Tradução de Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo Mota Pinto. Coimbra: Almedina, 2003.

CRISAFULLI, Felipe Augusto Loschi. Proibir as bets de novo é retrocesso social: cabe ao Estado provar o contrário. **Lei em Campo**, set. 2026. Disponível em: <https://leiemcampo.substack.com/p/proibir-as-bets-de-novo-e-retrocesso>. Acesso em: 27 set. 2026.



ENTIDADES ligadas às bets criticam proibição e falam em recorrer à Justiça. **Portal Band**, 25 set. 2026. Disponível em: <https://www.band.com.br/politica/entidades-ligadas-as-bets-criticam-proibicao-e-falam-em-recorrer-a-justica>. Acesso em: 26 set. 2026.

FALCÃO, Tainá. MP das bets deve ter efeito imediato, sem período de transição. **CNN Brasil**, 25 set. 2026. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/taina-falcao/politica/mp-das-bets-deve-ter-efeito-imediato-sem-periodo-de-transicao/>. Acesso em: 26 set. 2026.

FAZENDA cria rito para licenciar apostas na Copa Feminina de 2027. **BNLData**, 1º set. 2026. Disponível em: <https://bnldata.com.br/fazenda-cria-rito-para-licenciar-apostas-na-copa-feminina-de-2027/>. Acesso em: 27 set. 2026.

FUX vota por manter jogos de azar como contravenção penal; Dino pede vista. **Migalhas**, 6 ago. 2026. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/461812/fux-vota-por-manter-jogos-de-azar-como-contravencao-dino-pede-vista>. Acesso em: 26 set. 2026.

GOVERNO proíbe bets no Brasil e determina retirada das plataformas do ar em 6 de outubro. **Lei em Campo**, 25 set. 2026. Disponível em: <https://leiemcampo.substack.com/p/governo-proibe-bets-no-brasil-e-determina>. Acesso em: 27 set. 2026.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Direito é jogo**. [S.l.: s.n.], [202-].

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: SRS, 2016.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Teoria processual da Constituição**. 3. ed. São Paulo: RCS, 2007.

HUIZINGA, Johan. **Homo ludens**: o jogo como elemento da cultura. São Paulo: Perspectiva, [s.d.].

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

INSTITUTO Brasileiro de Jogo diz que proibição das bets é “ruptura do marco regulatório”. **Sem Pauta**, 25 set. 2026. Disponível em: <https://sempauta.com.br/noticia/49929/instituto-brasileiro-de-jogo-diz-que-proibicao-das-bets-e-ruptura-do-marco-regulatorio.html>. Acesso em: 26 set. 2026.

KAFKA, Franz. Peça de 1909 sobre o seguro obrigatório dos automóveis particulares, na edição dos escritos oficiais (Amtliche Schriften) ou em tradução.

KROLL, Rebeca. SUS amplia teleatendimentos para dependência em jogos e apostas. **Futuro da Saúde**, 4 ago. 2026. Disponível em: <https://futurodasaude.com.br/sus-amplia-teleatendimentos-dependencia-jogos-apostas/>. Acesso em: 26 set. 2026.

LISPECTOR, Clarice. Observações sobre o fundamento do direito de punir. *A Época*, órgão oficial do corpo discente da Faculdade Nacional de Direito, ano XXXIV, n. 2, Rio de Janeiro, 1941, reunido em *Outros escritos*, Rio de Janeiro, Rocco, 2020, p. 48-52.

LULA compara vício em apostas ao crack em anúncio de proibição das bets. **CartaCapital**, 25 set. 2026. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/lula-compara-vicio-em-apostas-ao-crack-em-anuncio-de-proibicao-das-bets/>. Acesso em: 27 set. 2026.

LULA compara vício em bets a crack e câncer para justificar proibição. **Poder360**, 25 set. 2026. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-eleicoes-2026/lula-compara-vicio-em-bets-a-crack-e-cancer-para-justificar-proibicao/>. Acesso em: 27 set. 2026.

MP que proibirá bets está por detalhes. **O Antagonista**, 24 set. 2026. Disponível em: <https://oantagonista.com.br/economia/mp-que-proibira-bets-esta-por-detalhes/>. Acesso em: 26 set. 2026.

O JOGO da ética e a ética do jogo: vida e Direito na sociedade tecnocientífica planetária. *In*: CONPEDI, 2025.

QUEM são as bets que patrocinam o futebol brasileiro? **Meio & Mensagem**, 18 set. 2026. Disponível em: <https://www.meioemensagem.com.br/marketing/quem-sao-as-bets-que-patrocinam-o-futebol-brasileiro>. Acesso em: 27 set. 2026.

REINO UNIDO. Court of Appeal. *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223.

SAYEG, Ricardo; GUERRA FILHO, Willis Santiago; BALERA, Wagner. **Odisseia do direito quântico**: o desvendar quântico da lex animata. São Paulo: Max Limonad, 2023.

SUITS, Bernard. **The grasshopper**: games, life and utopia. Toronto: University of Toronto Press, 1978.

SUPIOT, Alain. **La gouvernance par les nombres**: cours au Collège de France (2012-2014). Paris: Fayard, 2015.

