

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

**ANPV - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS
PREFEITOS E VICE-PREFEITOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA
DO BRASIL**, entidade de classe de âmbito nacional regularmente inscrita no CNPJ
n.º 07.318.016/0001-96, com sede em São Paulo, Capital, na Avenida Casper Líbero, n.º
390 – 6º andar – cj. 602 – Centro – CEP: 01033-000 – São Paulo/SP, neste ato
representada pelo seu Presidente nacional Arnaldo Acbas de Lima, brasileiro, casado,
portador do RG n.º 8.219.502-X, com Cadastro Nacional de Pessoas Físicas sob o n.º
637.128.818-00, vem através de sua procuradora outorgada Dra Alessandra Martins
Gonçalves Jirardi, advogada, regularmente inscrita na ordem dos Advogados do Brasil
sob o n.º 320.762/SP, com fulcro no art. 102, I, alíneas “a” e “p” e artigo 103, inciso IX,
ambos da Constituição Federal e artigo 2.º, inciso IX da Lei nº 9.868, de 10 de novembro
de 1999, propor a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

em face da integralidade da **Medida Provisória nº 1.394,**
de 25 de setembro de 2026, editada pelo Presidente da República, que
“proíbe a exploração, a oferta, a intermediação e a publicidade de loterias de
apostas de quota fixa no território nacional, institui o Comitê Interinstitucional de
Fiscalização da Exploração e da Publicidade Ilegal de Apostas de Quota Fixa, e
altera a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023”, pelas razões a seguir expostas.

SÍNTESE DA CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL

A Medida Provisória nº 1.394/2026 não aperfeiçoa o marco regulatório das apostas de quota fixa. Ela o elimina, com eficácia imediata e consequências predominantemente irreversíveis antes mesmo de o Congresso Nacional poder exercer controle político efetivo sobre o ato.

Em síntese, a medida provisória: proíbe a atividade em todo o território nacional; alcança as explorações estaduais e distritais; extingue concessões, permissões e autorizações no prazo de trinta dias; impede novos aportes desde sua publicação; determina a indisponibilização de sítios e aplicativos em dez dias; desfaz apostas em curso; ordena a segregação e a transferência de recursos; elimina publicidade e patrocínios; autoriza bloqueios administrativos; institui perdimento administrativo de ativos sem processo judicial prévio; revoga o Capítulo V da Lei nº 13.756/2018 e quase toda a Lei nº 14.790/2023; e nega, de antemão, devolução proporcional da outorga ou indenização.

Os efeitos não aguardam o Parlamento. Até 5 de outubro de 2026, os apostadores devem retirar seus saldos e devem ser removidos materiais publicitários e sinais de patrocínio. A partir de 6 de outubro de 2026, as plataformas autorizadas deverão estar indisponíveis. Em 25 de outubro de 2026, as autorizações serão extintas. O calendário oficial do Congresso, porém, prevê deliberação da medida provisória até 23 de novembro de 2026 e regime de urgência legislativa apenas a partir de 9 de novembro de 2026.

A medida provisória, assim, antecipa a destruição do regime regulado para momento anterior à própria deliberação parlamentar. Se não houver pronta intervenção desta Corte, plataformas serão desligadas, contratos serão rompidos, empregos e cadeias de patrocínio serão afetados, dados e recursos serão transferidos e atos estaduais serão extintos. A restauração posterior da ordem normativa não recompõe automaticamente essas relações.

O ato impugnado apresenta vícios autônomos e convergentes.

No plano formal, não há urgência constitucionalmente idônea para substituir o processo legislativo comum e a MP veicula disciplina voltada à detenção e ao perdimento de ativos financeiros, matéria expressamente vedada pelo art. 62, § 1º, II, da Constituição.

No plano material, há violação ao pacto federativo, à segurança jurídica, à proteção da confiança, à moralidade administrativa, ao devido processo legal, à propriedade, à responsabilidade objetiva do Estado, à livre iniciativa e à proporcionalidade.

A ANPV não ignora a relevância social de políticas de prevenção ao jogo problemático, ao superendividamento, à manipulação de resultados e à lavagem de dinheiro. A controvérsia constitucional não opõe proteção social e liberdade econômica. O que se questiona é o uso de medida provisória para substituir, sem urgência superveniente e sem transição adequada, um marco legal recém-aprovado e densamente regulamentado por uma proibição total que preserva outras modalidades lotéricas, extingue atos estaduais e produz danos irreversíveis antes do debate parlamentar e faltando apenas uma semana para as eleições no País.

LEGITIMIDADE ATIVA, PERTINÊNCIA TEMÁTICA E RELEVÂNCIA DA MATÉRIA PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

1. A ANPV como entidade de classe de âmbito nacional

O art. 103, IX, da Constituição legitima as entidades de classe de âmbito nacional para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade.

A jurisprudência desta Corte examina, em regra, a homogeneidade da categoria representada, a abrangência nacional e a pertinência temática entre as finalidades institucionais da entidade e a norma questionada.

A ANPV, fundada em 2005, é associação civil, apartidária e sem fins lucrativos que congrega prefeitos e vice-prefeitos e atua no fortalecimento da gestão pública, na representação institucional e na formulação e implementação de políticas públicas municipais. Seu universo subjetivo é definido por um vínculo constitucional comum: o exercício da chefia ou da vice-chefia do Poder Executivo municipal.

Prefeitos e vice-prefeitos não constituem agrupamento ocasional de pessoas com interesses dispersos. Formam categoria funcional homogênea de agentes políticos locais, submetidos ao mesmo núcleo de competências, deveres de planejamento, execução orçamentária, prestação de serviços públicos e responsabilidade pela concretização de políticas de saúde, assistência social, educação, esporte, proteção do consumidor e desenvolvimento econômico.

A jurisprudência constitucional não limita a expressão “entidade de classe” a categorias privadas empresariais. O Supremo reconhece legitimidade a associações nacionais de agentes públicos — entre elas, associações de magistrados, membros do Ministério Público, defensores públicos e delegados de polícia — quando a composição é homogênea e o objeto da demanda afeta a posição institucional ou as atribuições comuns dos representados.

Na ADI 4.029, o Plenário advertiu que a democracia participativa instituída pela Constituição de 1988 recomenda afastar leitura excessivamente restritiva do conceito de entidade de classe de âmbito nacional e estimula a participação da sociedade civil organizada no controle abstrato. A mesma decisão reconheceu como classe nacional uma associação de servidores públicos vinculados por identidade funcional e atuação em política pública comum.

2. Pertinência temática direta: a MP altera o financiamento, a execução e os custos de políticas públicas locais

A pertinência temática não decorre de mero interesse abstrato na legalidade. A MP nº 1.394/2026 interfere diretamente na esfera de atuação dos chefes dos Executivos municipais e nas políticas que eles implementam.

Primeiro, o regime que a MP pretende extinguir destina receitas a políticas públicas executadas, em grande medida, na ponta municipal. A Lei nº 13.756/2018, na redação dada pela Lei nº 14.790/2023, vincula parcela da arrecadação da modalidade à educação, inclusive a escolas públicas estaduais e municipais, à segurança pública, ao esporte, à saúde e a outras finalidades sociais. A supressão do mercado regulado atinge, portanto, fontes legalmente afetadas a serviços dos quais os Municípios são executores ou coexecutores.

Segundo, a própria exposição de motivos reconhece perda de receitas tributárias federais estimada em R\$ 1,541 bilhão em 2026, R\$ 5,150 bilhões em 2027 e R\$ 5,330 bilhões em 2028, além de perda de aproximadamente R\$ 268,8 milhões de taxa de fiscalização no triênio.

A alteração abrupta da base de financiamento de políticas públicas repercute sobre o planejamento fiscal e federativo, sobretudo quando parte das receitas era legalmente direcionada a serviços descentralizados.

Terceiro, os efeitos sociais que o Executivo invoca para justificar a MP — saúde mental, endividamento, proteção de crianças e adolescentes e segurança financeira das famílias — são enfrentados cotidianamente pelas redes municipais de saúde, assistência social, educação e proteção ao consumidor. Os prefeitos são responsáveis pela gestão de unidades básicas de saúde, centros de atenção psicossocial, serviços socioassistenciais e políticas preventivas locais.

Uma decisão federal que substitui regulação e monitoramento por proibição total transfere à esfera municipal parte relevante dos custos do eventual deslocamento da demanda para o mercado clandestino.

Quarto, o próprio Tribunal de Contas da União registrou que operadores ilegais já respondiam por estimados 41% a 51% do volume de apostas, equivalentes a até R\$ 40 bilhões anuais, e recomendou o aperfeiçoamento da coordenação interinstitucional e dos mecanismos de bloqueio e fiscalização.

A proibição do mercado autorizado não elimina a demanda. Aumenta o risco de migração para operadores sem identificação, sem conta transacional segregada, sem certificação, sem mecanismos de autoexclusão e sem dever de reportar dados. Os impactos de saúde, assistência, segurança e consumo permanecem, mas desaparecem parte da capacidade regulatória e as receitas destinadas a enfrentá-los.

Quinto, os Municípios mantêm instalações esportivas, programas de formação, calendários de eventos e relações com clubes, federações e projetos sociais afetados pela ruptura imediata de contratos de patrocínio e publicidade. A determinação de remoção em dez dias alcança relações econômicas e culturais incorporadas ao planejamento local.

Existe, portanto, relação objetiva entre as finalidades da ANPV — fortalecimento da gestão municipal, articulação federativa e formulação de políticas públicas — e o conteúdo da MP, que altera receitas, custos, instrumentos de prevenção e relações administrativas com repercussão local.

3. Atuação institucional qualificada da ANPV no RE 966.177 — Tema 924

A pertinência temática também é comprovada pela atuação institucional anterior e qualificada da ANPV no próprio Supremo Tribunal Federal. A entidade foi admitida como *amicus curiae* no RE 966.177/RS, Tema 924 da repercussão geral, processo em que se discute a recepção constitucional do art. 50 da Lei das Contravenções Penais e, portanto, a legitimidade constitucional da repressão estatal à exploração de jogos de azar.

Na sessão plenária de 5 de agosto de 2026, a ANPV não apenas integrou formalmente o processo: realizou sustentação oral, por sua representante, essa subscritora.

A certidão de julgamento registra expressamente a intervenção da entidade, e a comunicação oficial do STF resume a tese então defendida: a exploração estatal de loterias torna incoerente afirmar que o jogo, por sua própria natureza, ofende a moralidade pública; além disso, a repressão absoluta priva os entes locais de receitas e interfere nas políticas públicas por eles executadas.

Essa participação demonstra continuidade institucional, especialização temática e atuação não oportunista. Antes da edição da MP nº 1.394/2026, a ANPV já contribuía perante o Plenário desta Corte para o debate constitucional sobre jogos, loterias, arrecadação e impactos municipais. A presente ação é desenvolvimento direto dessa agenda institucional.

A admissão como *amicus curiae* não substitui os requisitos do art. 103, IX, nem é invocada como reconhecimento automático de legitimidade ativa. Constitui, contudo, elemento objetivo de prova da pertinência material entre as finalidades e a atuação concreta da ANPV e a controvérsia ora submetida ao controle abstrato.

4. Relevância qualificada da matéria para as políticas públicas

A relevância material da controvérsia reforça a necessidade de acesso à jurisdição constitucional. O ato impugnado modifica, em trinta dias, política regulatória nacional construída desde a Lei nº 13.756/2018, reorganizada pela Lei nº 14.790/2023 e implementada por dezenas de atos normativos entre 2023 e setembro de 2026.

A opção entre regular, restringir ou proibir apostas tem consequências sobre saúde, endividamento, tributação, educação, esporte, segurança, lavagem de dinheiro, proteção de dados e fiscalização digital. Trata-se de escolha legislativa estrutural que exige evidência, participação democrática e coordenação federativa. Não pode ser imposta de forma instantânea, com esvaziamento do debate parlamentar e sem transição compatível com as relações que o próprio Estado constituiu.

Estão preenchidos, portanto, os requisitos do art. 103, IX, da Constituição: a ANPV representa classe funcional nacional, homogênea e diretamente vinculada aos efeitos federativos e às políticas públicas atingidas pela norma.

CABIMENTO, COMPETÊNCIA E PREVENÇÃO

A medida provisória é ato normativo federal primário, dotado de força de lei desde a publicação, e submete-se ao controle concentrado de constitucionalidade. A competência é do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, I, “a”, da Constituição.

O objeto é a integralidade da MP nº 1.394/2026. Subsidiariamente, são impugnados os dispositivos que compõem seus núcleos autônomos de proibição, extinção, intervenção financeira, incidência sobre Estados e Distrito Federal e revogação do marco regulatório, especificados nos pedidos.

As ADIs nº 7.721, 7.723 e 7.749, sob relatoria do Ministro Luiz Fux, discutem a constitucionalidade do regime legal das apostas de quota fixa. A MP nº 1.394/2026 pretende revogar precisamente esse marco e interfere diretamente no objeto daquelas ações. Há conexão objetiva suficiente para distribuição por prevenção, a fim de evitar decisões contraditórias e preservar unidade de tratamento.

CONTEXTO NORMATIVO: DA LEGALIZAÇÃO E REGULAÇÃO À PROIBIÇÃO IMEDIATA

A aposta de quota fixa foi legalizada pela Lei nº 13.756/2018. A Lei nº 14.790/2023 estabeleceu regime concorrencial mediante autorização prévia do Ministério da Fazenda, disciplinou agentes operadores, direitos dos apostadores, publicidade, integridade, prevenção à lavagem de dinheiro, fiscalização, sanções e destinações sociais.

A Portaria SPA/MF nº 827/2024 concretizou o regime autorizatório. Seu art. 5º previu autorizações por cinco anos, mediante pagamento de R\$ 30 milhões, para exploração de até três marcas. O art. 21 previu que a revogação por interesse público dependeria de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente, em processo administrativo específico com contraditório e ampla defesa.

Desde 1º de janeiro de 2025, apenas empresas autorizadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas podem operar nacionalmente, identificadas pelo domínio “.bet.br”.

Os agentes realizaram investimentos, constituíram reservas, contrataram empregados, adquiriram tecnologia, celebraram contratos de publicidade e patrocínio e recolheram outorgas com base em prazo definido pelo próprio Estado.

Entre 2024 e setembro de 2026, a Administração editou extensa regulamentação sobre sistemas e certificação, pagamentos, combate à lavagem de dinheiro, jogo responsável, publicidade, fiscalização, sanções, integridade esportiva, proibição de acesso por grupos vulneráveis e autoexclusão centralizada.

Em 10 e 11 de setembro de 2026, poucas semanas antes da proibição, a Secretaria de Prêmios e Apostas ainda publicava atos para reprimir transações do mercado ilegal e disciplinar modalidades lotéricas.

Em 28 de agosto de 2026, a Portaria SPA/MF nº 2.596 regulamentou procedimento célere de autorização relacionado aos eventos oficiais da Copa do Mundo Feminina de 2027. A sequência estatal é inequívoca: regulamentação, cobrança de outorgas, autorização por cinco anos, fiscalização, aperfeiçoamento de salvaguardas e, menos de um mês depois, proibição total por medida provisória.

A MP nº 1.394/2026 rompe essa trajetória sem regime de transição proporcional. Ao mesmo tempo em que extingue o mercado autorizado, preserva “as demais modalidades lotéricas autorizadas por lei” (art. 1º, § 2º).

O risco social não é tratado mediante parâmetros gerais aplicáveis ao fenômeno do jogo, mas por eliminação seletiva de uma modalidade operada em ambiente concorrencial e fiscalizado.

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

1. Ausência objetiva de urgência — art. 62, caput, da Constituição

O art. 62 da Constituição condiciona a competência normativa excepcional do Presidente da República à presença cumulativa de relevância e urgência. A relevância social do tema não dispensa a demonstração de urgência. Uma matéria pode ser importante e, ainda assim, exigir o processo legislativo comum.

O Supremo admite controle jurisdicional desses pressupostos quando a ausência é objetiva e o uso da medida provisória revela abuso do poder de legislar. Na ADI 4.029, o Plenário assentou que esse controle excepcional preserva a democracia e o equilíbrio entre os Poderes. A atuação judicial impede que o Legislativo se converta em mero anexo do Executivo diante de decisões que exigem reflexão parlamentar.

A ausência de urgência é demonstrada pelos próprios atos do Estado.

Não há fato súbito ou imprevisível. Os riscos de jogo problemático, endividamento, publicidade abusiva, lavagem de dinheiro e participação de vulneráveis eram conhecidos quando a Lei nº 14.790/2023 foi aprovada. Também eram conhecidos quando o Executivo regulamentou o setor em 2024, abriu o mercado regulado em janeiro de 2025 e editou novos atos de proteção e fiscalização ao longo de 2025 e 2026.

A exposição de motivos utiliza dados acumulados em 2025 e em período anterior. Esses dados podem justificar reavaliação legislativa e aperfeiçoamento regulatório. Não demonstram, porém, acontecimento superveniente entre a edição dos atos regulatórios de agosto e setembro de 2026 e a edição da MP em 25 de setembro de 2026 que tornasse impossível aguardar o procedimento legislativo ordinário.

A proximidade temporal é reveladora. Em junho de 2026, legislação federal ampliou oportunidades reguladas relacionadas à Copa do Mundo Feminina de 2027. Em agosto de 2026, o Ministério da Fazenda regulamentou procedimento prioritário de autorização. Em 10 de setembro, disciplinou a repressão financeira a operadores ilegais. Em 11 de setembro, alterou regras de outras modalidades lotéricas. Quinze dias depois, o Executivo declarou urgente extinguir toda a modalidade de quota fixa.

O comportamento estatal contraditório afasta a premissa de emergência. Se a atividade exigia proibição imediata em 25 de setembro, o Executivo deve explicar por que, semanas antes, ampliava e aperfeiçoava a regulação e estimulava investimentos para eventos futuros.

A própria estrutura da MP desmente urgência operacional. O Comitê Interinstitucional criado pelo art. 24 depende de regulamento. O funcionamento das proibições financeiras previstas nos arts. 14 e 15 exige regulamentação e implementação técnica. O perdimento administrativo do art. 28 também depende de regulamento. A medida produz de imediato a destruição das situações autorizadas, mas posterga a criação dos instrumentos que deveriam dar efetividade à política substitutiva.

A Constituição fornecia caminho adequado: projeto de lei submetido ao regime de urgência constitucional do art. 64, §§ 1º e 2º, acompanhado de transição, audiências e avaliação dos impactos federativos, sanitários, econômicos e fiscais.

O próprio Executivo anunciou, no mesmo contexto, projeto de lei para tipificar crimes relacionados a jogos on-line, reconhecendo que o processo legislativo comum é o veículo adequado para matérias estruturais e para disciplina penal

A urgência constitucional não é sinônimo de preferência política por eficácia imediata. Tampouco se presume do objetivo de proteção social, sobretudo quando o modelo anterior foi criado recentemente, submetido a cautelas do próprio STF e aperfeiçoado até dias antes da ruptura.

O uso da MP reduz o espaço deliberativo do Congresso exatamente quando a decisão exige ponderação entre saúde, assistência, trabalho, contratos, receitas vinculadas, federalismo, esporte, tecnologia e combate ao mercado clandestino. Há violação ao art. 62, caput, e ao princípio da separação dos Poderes.

2. Detenção e perdimento de ativos financeiros por medida provisória — art. 62, § 1º, II

A Constituição proíbe medida provisória “que vise à detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro” (art. 62, § 1º, II). A vedação é textual e responde à necessidade de impedir intervenções patrimoniais imediatas por ato unilateral do Executivo.

A MP impõe segregação e imobilização compulsória de recursos nas contas transacionais (arts. 7º, § 1º, e 8º, § 1º), determina transferência para conta específica na Caixa Econômica Federal dos recursos cuja restituição não tenha sido possível (art. 9º, § 3º) e, em seu art. 28, acrescenta o § 2º-A ao art. 21-A da Lei nº 14.790/2023 para permitir perdimento em favor da União, declarado em processo administrativo, independentemente de processo judicial prévio.

Não se trata apenas de regra procedimental de pagamento. Há indisponibilidade coercitiva, deslocamento compulsório de titularidade ou custódia e perda definitiva de ativos. O conteúdo se enquadra diretamente na proibição do art. 62, § 1º, II.

A previsão de contraditório administrativo para o perdimento não sana o vício da espécie normativa. O constituinte retirou essa matéria do campo material das medidas provisórias. Além disso, o perdimento definitivo sem prévia decisão judicial suscita violação aos arts. 5º, XXII, LIV e XXXV, da Constituição.

O vício é suficiente para suspender, ao menos, os arts. 7º, § 1º; 8º, § 1º; 9º, § 3º; e 28 da MP, sem prejuízo da inconstitucionalidade integral decorrente da ausência de urgência e da interdependência estrutural de suas disposições.

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

1. Violação ao pacto federativo e à competência material dos Estados e do Distrito Federal

A Constituição atribui à União competência privativa para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, XX). Essa competência normativa não se confunde com monopólio material de exploração de loterias.

No julgamento conjunto das ADPFs 492 e 493 e da ADI 4.986, o Supremo decidiu, por unanimidade, que a loteria tem natureza de serviço público e pode ser explorada pelos Estados e pelo Distrito Federal. A Corte afirmou que a legislação federal não pode impor a ente federativo restrição à exploração de serviço público além das previstas na própria Constituição e reconheceu que a exclusão de outros entes da atividade e de sua arrecadação gera desequilíbrio federativo.

O precedente distingue dois planos: cabe à União definir modalidades e diretrizes nacionais; cabe aos Estados e ao Distrito Federal, no exercício de competência material residual e de sua autonomia administrativa, explorar as modalidades admitidas e organizar o respectivo serviço dentro das balizas federais.

A MP ultrapassa esse limite. O art. 2º determina que a proibição se aplique às explorações estaduais e distritais. Seu § 1º extingue concessões, permissões e autorizações estaduais e distritais. O art. 26 ordena que esses entes adotem medidas para executar a proibição federal. O art. 29 revoga a base nacional da modalidade com efeito imediato.

A competência legislativa da União não pode ser usada para esvaziar a titularidade material reconhecida aos demais entes. Se fosse lícito à União criar uma modalidade, permitir investimentos estaduais e, depois, suprimi-la por ato unilateral e urgente, extinguindo diretamente atos administrativos locais, a autonomia reconhecida pelo STF seria precária e subordinada à vontade administrativa federal.

A agressão é mais intensa porque a MP não estabelece apenas nova disciplina geral. Ela alcança atos estaduais concretos, extingue relações constituídas por outros entes e tenta excluir, por norma federal, qualquer dever de indenizar ou restituir outorgas.

A Federação é cláusula pétrea (arts. 1º, 18 e 60, § 4º, I). A autonomia administrativa não é preservada quando a União se apropria do poder de extinguir concessões, permissões ou autorizações expedidas por Estados e pelo Distrito Federal.

Ainda que se admita, para argumentar, que a União possa redefinir prospectivamente as modalidades lotéricas nacionais por lei formal, essa faculdade não autoriza a extinção imediata e centralizada de atos estaduais nem elimina o dever de transição federativamente coordenada. São inconstitucionais, no mínimo, os arts. 2º, § 1º, 4º e 26 da MP na parte em que alcançam explorações e atos estaduais e distritais.

2. Segurança jurídica, proteção da confiança e moralidade administrativa

Não se sustenta direito adquirido à imutabilidade de um regime jurídico. Sustenta-se algo diferente: o Estado não pode convocar particulares a uma atividade regulada, cobrar elevada outorga por prazo certo, exigir investimentos e conformidade, reconhecer licenças individuais e, pouco depois, eliminar todo o conteúdo econômico desses atos em dez ou trinta dias, retendo integralmente os valores recebidos e proclamando irresponsabilidade por qualquer dano.

A autorização federal não foi gratuita nem precária em sentido econômico. A Portaria SPA/MF nº 827/2024 fixou prazo de cinco anos e pagamento de R\$ 30 milhões. Também exigiu habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, idoneidade, qualificação econômico-financeira e qualificação técnica. A revisão e a extinção por revogação, anulação ou cassação foram submetidas a processo administrativo específico, com contraditório e ampla defesa.

Esses atos criaram confiança qualificada. A confiança não nasceu apenas da publicação de uma lei geral. Resultou de decisões administrativas individualizadas, pagamento de outorga, verificação estatal de requisitos, autorização por prazo determinado e fiscalização continuada.

MP opera verdadeiro comportamento contraditório do Poder Público. O Estado desenhou o mercado, impôs investimentos, recebeu contraprestações, arrecadou tributos, aprovou operadores, estabeleceu horizonte de cinco anos e, em seguida, suprimiu o objeto das autorizações antes do termo.

A segurança jurídica, extraída do Estado de Direito e dos arts. 1º e 5º, caput, da Constituição, inclui proteção da confiança e vedação à surpresa normativa desproporcional.

A moralidade do art. 37, caput, impede que o Estado se beneficie da própria contradição. O devido processo legal do art. 5º, LIV, impede cassação coletiva disfarçada sem exame individual das situações e sem oportunidade efetiva de defesa.

O prazo de dez dias para desligamento das plataformas e de trinta dias para extinção das autorizações não constitui transição real. Ele serve apenas à liquidação operacional. Não permite amortizar investimentos, reordenar contratos, renegociar patrocínios, realocar trabalhadores, concluir compromissos plurianuais ou reestruturar sistemas tecnológicos.

O art. 4º, parágrafo único, agrava o vício ao declarar que a extinção não confere direito à devolução total ou parcial da outorga nem à indenização. A Constituição não permite cláusula legislativa de irresponsabilidade absoluta. O art. 37, § 6º, protege o particular contra dano especial e anormal causado por atuação estatal, inclusive lícita, quando o ônus é imposto de forma desigual. O Supremo reconheceu essa responsabilidade no RE 571.969/DF, em contexto de intervenção normativa no domínio econômico.

Ainda que a autorização pudesse ser revogada por interesse público e que a regulamentação excluísse indenização automática pela continuidade da atividade, permanece constitucionalmente exigível o exame da restituição proporcional da contraprestação referente ao período não fruído e da reparação de danos específicos. A MP não pode antecipar, em abstrato, a negativa de toda e qualquer pretensão reparatória.

A medida também desfaz apostas em curso (art. 7º, § 2º) e desestrutura contratos de publicidade e patrocínio com prazo de remoção de dez dias (arts. 16 a 18).

A restituição do valor nominal apostado não recompõe toda a posição contratual do usuário; a retirada imediata de marcas não resolve obrigações civis já celebradas. Há ofensa à proteção constitucional das relações jurídicas constituídas e à proporcionalidade.

3. Livre iniciativa, ordem econômica e proibição de excesso

A livre iniciativa é fundamento da República (art. 1º, IV) e princípio estruturante da ordem econômica (art. 170, caput). Ela admite regulação intensa, sobretudo em atividade sensível. Não admite, porém, restrição arbitrária, incoerente ou manifestamente desproporcional.

O exame de proporcionalidade revela o excesso.

A proibição pode ser formalmente adequada à redução do mercado legal, mas não há demonstração suficiente de que reduza a demanda total. O TCU registrou mercado ilegal expressivo mesmo sob o regime autorizado e apontou falhas de coordenação e detecção. A eliminação das plataformas fiscalizadas pode ampliar o espaço dos operadores clandestinos, que não observam limites, autoexclusão, identificação, segregação de recursos, certificação ou comunicação ao COAF.

A medida não é necessária porque o ordenamento já dispõe de alternativas menos gravosas: limites de depósito, perda e tempo; exclusão de menores e beneficiários de programas vulneráveis; restrição de crédito; advertências; controle de publicidade; certificação de jogos; rastreabilidade; conta transacional segregada; sanções; bloqueio de operadores ilegais; cooperação interinstitucional; e autoexclusão centralizada. O sistema oficial de autoexclusão permite ao cidadão bloquear o acesso a todas as casas federais autorizadas por período mínimo de um mês, com finalidade expressa de proteger saúde emocional e financeira.

A proibição tampouco é proporcional em sentido estrito. Sacrifica integralmente atividade lícita, empregos, investimentos, contratos, receitas públicas e instrumentos de fiscalização, sem demonstrar que os benefícios adicionais superem o custo da clandestinidade e sem distinguir operadores regulares de ilegais.

A Constituição não exige tolerância a práticas abusivas. Exige que elas sejam prevenidas e sancionadas com instrumentos adequados. O interesse público autoriza regulação rigorosa, mas não transforma automaticamente a eliminação integral do setor em solução constitucionalmente legítima.

4. Inexistência de demonstração de ofensa, por natureza, a bem jurídico transindividual e incoerência com a exploração estatal de loterias

A MP parte de uma generalização que precisa ser submetida a escrutínio constitucional: a ideia de que a aposta privada autorizada seria, por sua própria natureza, ofensiva à moralidade pública ou a um bem jurídico transindividual, de modo a justificar proibição total e imediata.

Não se nega que o jogo problemático possa afetar saúde, renda familiar e relações sociais. Esses riscos são reais e justificam políticas públicas. O ponto é outro: risco regulável não equivale a ofensa intrínseca e universal à moralidade pública, nem autoriza presumir que toda exploração privada licenciada lesione, por si, um bem transindividual.

A própria estrutura jurídica do Estado desmente essa equivalência. A União e outros entes exploram modalidades lotéricas. A MP, em seu art. 1º, § 2º, preserva expressamente “as demais modalidades lotéricas autorizadas por lei”.

Se a colocação voluntária de valor em risco fosse, em si mesma, moralmente lesiva, a origem estatal do operador não transformaria a natureza da conduta do apostador nem eliminaria os riscos de dependência e endividamento.

A distinção entre loteria estatal preservada e aposta privada de quota fixa proibida pode ser juridicamente possível, mas exige justificação empírica e normativa proporcional. Não basta invocar “moralidade” de modo abstrato. É necessário demonstrar por que as salvaguardas regulatórias seriam incapazes de controlar os riscos especificamente associados à modalidade e por que a proibição total seria superior à regulação reforçada.

A ausência dessa demonstração foi destacada pela própria ANPV perante o Plenário no RE 966.177, Tema 924 da repercussão geral: como o Estado explora loterias, não é coerente afirmar que a exploração de jogos ofende, por natureza, a moralidade pública.

Esse julgamento ainda não foi concluído — houve pedido de vista após voto inicial do Relator pela recepção do art. 50 da Lei das Contravenções Penais —, razão pela qual o argumento é apresentado como fundamento constitucional da requerente, e não como tese vinculante já fixada.

A questão é ainda mais clara neste processo. Diferentemente do mercado clandestino de caça-níqueis discutido no Tema 924, a MP atinge operadores que passaram por autorização, pagaram outorga, usam domínio identificado, reportam operações ao Estado e se submetem a controles de jogo responsável, lavagem de dinheiro e integridade esportiva.

Equiparar esse ambiente regulado a uma ofensa moral inerente ignora a arquitetura legal construída pelo próprio Estado.

A seletividade da MP viola isonomia e coerência regulatória. Preserva loterias estatais e elimina a modalidade concorrencial privada sem construir critério compatível com os riscos alegados. Uma política constitucionalmente adequada deve incidir sobre fatores de risco — publicidade abusiva, crédito, acesso de menores, ausência de limites, fraude, lavagem e manipulação —, não sobre a identidade pública ou privada do explorador, salvo demonstração objetiva da pertinência dessa distinção.

Em matéria de liberdades e ordem econômica, o Estado deve justificar a restrição com evidência e coerência. A MP não comprova a inevitabilidade da lesão nem demonstra por que o reforço regulatório seria insuficiente. A proibição total, seletiva e imediata constitui excesso.

5. A proibição enfraquece, em vez de fortalecer, as políticas públicas de proteção

O marco anterior contém mecanismos concretos de proteção: identificação do usuário; validação de idade; proibição de crédito; contas segregadas; certificação de sistemas; comunicação ao COAF; fiscalização pelo SIGAP; sanções; regras de publicidade; integridade esportiva; exclusão de beneficiários de programas sociais; e autoexclusão centralizada.

Esses instrumentos alcançam o mercado autorizado. Não alcançam, com a mesma eficácia, plataformas clandestinas ou sediadas no exterior. O TCU identificou justamente deficiências de coordenação contra operadores ilegais e recomendou seu aperfeiçoamento, não a eliminação dos operadores regulares.

Ao retirar o canal legal sem extinguir a demanda, a MP pode substituir um problema regulável por um mercado opaco. A política pública perde dados, arrecadação, cooperação empresarial e capacidade de supervisão. Os custos sanitários, assistenciais e policiais são deslocados para Estados e Municípios.

A proibição de proteção insuficiente não conduz à supressão necessária de todo regime que possa ser aprimorado. Se houver falhas, a resposta constitucional é corrigi-las com medidas adequadas: limites compulsórios, restrições de publicidade, protocolos de saúde, financiamento de tratamento, tecnologia de detecção, repressão à clandestinidade e sanções graduais.

A cautelar pretendida não deixa o apostador desprotegido. Suspensa a MP, volta a incidir o marco regulatório anterior, com as cautelas já determinadas pelo Supremo nas ADIs nº 7.721 e 7.723 e com todos os poderes de fiscalização da Secretaria de Prêmios e Apostas.

MEDIDA CAUTELAR

1. Plausibilidade jurídica

A plausibilidade jurídica decorre de fundamentos autônomos e convergentes: ausência objetiva de urgência; invasão da competência material dos Estados e do Distrito Federal; extinção coletiva de autorizações onerosas por prazo certo; retenção integral de outorgas; exclusão prévia de responsabilidade estatal; intervenção patrimonial por medida provisória; violação à confiança, ao devido processo e à livre iniciativa; e ausência de proporcionalidade e coerência na proibição seletiva.

Alguns vícios independem de controvérsia sobre a conveniência de apostas. Mesmo que o Estado possa, mediante lei e processo deliberativo adequado, restringir ou extinguir prospectivamente uma modalidade, não pode fazê-lo sem urgência por ato unilateral, extinguir atos estaduais, sequestrar ou declarar perdido ativo financeiro por medida provisória e imunizar-se previamente de responsabilidade.

2. Perigo da demora e risco de irreversibilidade

O perigo é concreto, datado e excepcional. Até 5 de outubro de 2026 encerra-se o prazo para retirada voluntária de saldos e remoção de publicidade e patrocínios. A partir de 6 de outubro, as plataformas devem ser indisponibilizadas. Em seguida, operadores e instituições financeiras devem transmitir dados e promover transferências. Em 25 de outubro, todas as autorizações serão extintas.

Esses marcos antecedem o regime de urgência da MP no Congresso, previsto apenas para 9 de novembro de 2026, e o término do prazo inicial de deliberação, em 23 de novembro de 2026. A política estará materialmente consumada antes que o Parlamento possa avaliá-la.

Os efeitos são de difícil ou impossível reversão: desligamento de infraestrutura; perda de acesso de usuários; cancelamento de apostas; rompimento de contratos; retirada de patrocínios; demissões; migração para plataformas clandestinas; transferência de dados e recursos; perda de valor de investimentos; e extinção de atos estaduais.

O art. 62, § 11, da Constituição amplia o risco. Se o Congresso não editar decreto legislativo no prazo constitucional, relações jurídicas constituídas durante a vigência da MP permanecem por ela regidas. A suspensão posterior pode não recompor integralmente o que tiver sido desfeito.

A cautelar deve ser apreciada sem prévia oitiva dos órgãos responsáveis, na forma do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/1999, monocraticamente e ad referendum do Plenário, diante da proximidade do primeiro marco irreversível.

3. Ausência de perigo inverso

Suspender a MP não cria vazio normativo. Nos termos do art. 11, § 2º, da Lei nº 9.868/1999, volta a incidir o regime anterior: Leis nº 13.756/2018 e 14.790/2023, regulamentação da SPA/MF, sanções, mecanismos de jogo responsável, proibições para menores e vulneráveis, controle financeiro, certificação, autoexclusão e repressão ao mercado ilegal.

Permanecem igualmente eficazes as medidas cautelares e interpretações fixadas pelo Supremo nas ADIs nº 7.721 e 7.723. A suspensão preserva o status quo regulado até deliberação judicial colegiada ou parlamentar, sem impedir o Executivo de fiscalizar, sancionar abusos e bloquear operadores ilegais.

O perigo inverso está na manutenção da MP: desmontar o setor regulado em dez dias, eliminar receitas, transferir a demanda ao mercado ilegal e criar passivos indenizatórios contra a União, os Estados e o Distrito Federal.

4. Extensão da cautelar principal e soluções subsidiárias

A solução principal é a suspensão integral da eficácia da MP nº 1.394/2026, com repriminção do regime anterior. A integralidade se justifica porque a ausência de urgência contamina o ato por inteiro e porque os capítulos de transição, fiscalização e sanção dependem da proibição central.

Se a Corte entender possível preservar parte do ato, devem ser suspensos, ao menos, os núcleos que produzem irreversibilidade antes do julgamento: proibição geral; aplicação a Estados e Distrito Federal; extinção e vedação de novas autorizações; indisponibilização das plataformas; desfazimento de apostas; segregação e transferência de recursos; proibição imediata de publicidade e patrocínio; perdimento administrativo; revogações do marco anterior; e exclusão de restituição ou indenização.

Em grau adicional de subsidiariedade, caso se mantenha provisoriamente a decisão política de proibição, é indispensável: preservar as competências e os atos estaduais e distritais; assegurar processo administrativo individual; garantir devolução proporcional das outorgas; afastar a cláusula de não indenização; impedir perdimento sem decisão judicial; e estabelecer transição não inferior a 180 dias, prazo coerente com a antecedência que a própria Portaria SPA/MF nº 827/2024 exige para renovação de autorizações.

PEDIDOS

Ex-Positis, requer-se:

a) a distribuição por prevenção ao Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, em razão da conexão objetiva com as ADIs nº 7.721, 7.723 e 7.749, na forma do art. 77-B do RISTF;

b) o reconhecimento da legitimidade ativa da ANPV, nos termos do art. 103, IX, da Constituição, diante de sua composição homogênea, abrangência nacional e pertinência temática com os impactos federativos e municipais da MP;

c) em caráter cautelar e urgente, sem a oitiva prévia dos órgãos responsáveis, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/1999, e monocraticamente, *ad referendum* do Plenário, a suspensão integral e imediata da eficácia da Medida Provisória nº 1.394/2026, com eficácia ex nunc a partir da decisão, sem prejuízo de posterior definição temporal pelo Colegiado;

d) como consequência da cautelar principal, o restabelecimento da legislação anteriormente aplicável, na forma do art. 11, § 2º, da Lei nº 9.868/1999, especialmente do Capítulo V da Lei nº 13.756/2018 e dos dispositivos da Lei nº 14.790/2023 revogados pelo art. 29 da MP, preservadas as cautelas já impostas por esta Corte nas ADIs nº 7.721 e 7.723;

e) subsidiariamente ao pedido “c”, a suspensão cautelar da eficácia:

e.1 - dos arts. 1º e 2º, inclusive do § 1º do art. 2º, quanto à proibição geral e à incidência sobre Estados e Distrito Federal;

e.2 - dos arts. 4º e 6º, quanto à extinção e ao impedimento de concessões, permissões e autorizações;

e.3 - do parágrafo único do art. 4º, quanto à negativa de devolução da outorga e à cláusula de não indenização;

e.4 - dos arts. 7º a 9º, quanto ao desligamento das plataformas, desfazimento de apostas, imobilização, transmissão e transferência compulsória de valores;

e.5 - dos arts. 14 e 15, naquilo que impeçam operações de agentes regularmente autorizados durante a pendência do controle constitucional;

e.6 - dos arts. 16 a 18, quanto à retirada imediata de publicidade e sinais de patrocínio e aos efeitos sancionatórios sobre contratos em curso;

e.7 - do art. 26, quanto à imposição aos Estados e ao Distrito Federal de execução da proibição federal;

e.8 - do art. 28, na parte que introduz o § 2º-A no art. 21-A da Lei nº 14.790/2023 e permite o perdimento administrativo de ativos sem processo judicial prévio; e

e.9 - do art. 29, quanto às revogações do marco regulatório anterior;

f) ainda subsidiariamente, caso a proibição permaneça eficaz, que a Corte fixe regime de transição não inferior a 180 dias, durante o qual:

f.1 - permaneçam válidas as autorizações e as operações estritamente necessárias à liquidação ordenada;

f.2 - fiquem suspensas multas, bloqueios e perdimentos vinculados exclusivamente ao encerramento;

f.3 - sejam preservados os atos estaduais e distritais até deliberação específica dos respectivos entes;

f.4 - seja assegurada devolução proporcional das contraprestações de outorga pelo período não fruído;

f.5 - permaneça aberta a apuração individual de responsabilidade estatal, vedada a aplicação da cláusula absoluta de não indenização; e

f.6 - o tratamento e a transferência de dados e valores sejam limitados à finalidade estrita de proteção e restituição ao titular;

g) a requisição de informações ao Presidente da República, inclusive com o encaminhamento integral dos estudos, pareceres, notas técnicas, dados e avaliações que fundamentaram a urgência, a proibição total, a incidência sobre autorizações estaduais e distritais e a negativa de restituição ou indenização;

h) a oitiva sucessiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, na forma dos arts. 8º da Lei nº 9.868/1999 e 103, §§ 1º e 3º, da Constituição;

i) ao final, a procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade integral da Medida Provisória nº 1.394/2026;

j) subsidiariamente ao pedido “i”, a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos individualizados no pedido “e”, com declaração de nulidade, em especial, da incidência sobre autorizações estaduais e distritais, da extinção sem transição, da negativa absoluta de devolução e indenização e do perdimento administrativo sem processo judicial;

k) caso a medida provisória seja convertida em lei durante o processamento, o reconhecimento da continuidade da ação contra a lei de conversão, mediante aditamento objetivo, na extensão em que preserve o conteúdo impugnado;

l) a juntada e consideração dos documentos anexos, inclusive do texto integral da MP, da exposição de motivos, do marco legal e regulatório, dos atos autorizativos, da prova de representatividade nacional.

Nestes termos,
Pede e espera deferimento.

São Paulo, 28 de Setembro de 2026.



ALESSANDRA MARTINS GONÇALVES JIRARDI

OAB/SP n.º 320.762

