

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL



PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n.º 00.719.575/0001-69, com sede na SAFS - Quadra 02 - Lote 03 (atrás do anexo do Itamaraty), Plano Piloto - Brasília/DF, CEP: 70042-900, neste ato representado por seu presidente nacional, **CARLOS ROBERTO LUPI**, brasileiro, solteiro, administrador, inscrito no CPF/MF sob o n.º 434.259.097-20, vem, por seus procuradores subscritores, constituídos mediante instrumento que segue em anexo, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 138 do Código de Processo Civil, e no art. 7º, §2º, da Lei nº 9.868/99, requerer sua admissão como

AMICUS CURIAE

nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 8.024, proposta pela Associação Nacional pela Segurança Jurídica dos Jogos e Apostas - ANSEJA em face da Medida Provisória nº 1.394/2026, que proíbe, em âmbito nacional, a exploração, a oferta, a intermediação e a publicidade de loterias de apostas de quota fixa, extingue as autorizações anteriormente concedidas, institui mecanismos de fiscalização da exploração e da publicidade ilegal da atividade e promove alterações na Lei nº 14.790/2023, o que faz com espreque nos pontos de fato e de Direito doravante articulados:

**I. DO OBJETO DA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE Nº 8.024**

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 8.024, proposta pela Associação Nacional pela Segurança Jurídica dos Jogos e Apostas – ANSEJA, em face da Medida Provisória nº 1.394, de 25 de setembro de 2026, que promoveu substancial alteração no regime jurídico das apostas de quota fixa, vedando, em âmbito nacional, a exploração, a oferta, a intermediação e a publicidade dessa modalidade, extinguindo as autorizações anteriormente concedidas e estabelecendo disciplina própria para o encerramento das operações e a restituição dos valores pertencentes aos apostadores.

A ação volta-se, ainda, contra dispositivos da Lei nº 14.790/2023, com as alterações promovidas pela referida Medida Provisória, especialmente no que concerne ao regime de bloqueio e perdimento administrativo de valores relacionados à exploração irregular da atividade.

Assevera a entidade autora, em apertada síntese, que a Medida Provisória nº 1.394/2026 padeceria, inicialmente, de vícios de inconstitucionalidade formal, seja pela alegada ausência dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência exigidos pelo art. 62 da Constituição Federal, seja por disciplinar matérias que estariam submetidas às vedações materiais impostas à edição de medidas provisórias. Sustenta, igualmente, a inobservância das exigências constitucionais relativas à estimativa dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes da nova disciplina.

Sob a perspectiva material, aduz que a extinção das autorizações anteriormente concedidas, sem restituição proporcional dos valores pagos a título de outorga ou indenização pelos investimentos realizados, vulneraria a segurança jurídica, a proteção da confiança, o ato jurídico perfeito e o direito de propriedade. Alega, ainda, ofensa aos princípios da livre iniciativa, da livre concorrência, da proporcionalidade e da isonomia, bem como ao pacto

federativo, em razão dos efeitos produzidos pela nova disciplina sobre autorizações expedidas pelos Estados e pelo Distrito Federal.

A inicial suscita, ademais, questionamentos relacionados à proteção dos consumidores, ao tratamento e compartilhamento de dados pessoais e financeiros dos apostadores, à liberdade de expressão e de informação e ao devido processo legal, este último especialmente em razão da possibilidade de perdimento administrativo de valores sem prévia decisão judicial.

Com base nesses fundamentos, a autora requer, em sede cautelar, a suspensão da eficácia da Medida Provisória nº 1.394/2026, formulando, subsidiariamente, pretensões de suspensão de dispositivos específicos e de estabelecimento de regime de transição. Ao final, postula a declaração de sua inconstitucionalidade formal integral ou, sucessivamente, o reconhecimento da inconstitucionalidade material dos dispositivos individualmente impugnados, além da adoção das interpretações conformes à Constituição especificadas na exordial.

II. DO CABIMENTO DO AMICUS CURIAE

A função do *amicus curiae*, instituto que nasceu no direito anglo-saxônico, é colaborar com o órgão que exerce a jurisdição, fornecendo-lhe o maior número possível de informações para que a decisão possa se dar de forma consciente.¹ A participação do *amicus curiae* assegura o caráter aberto, dialógico, do processo, em que a manifestação de operadores jurídicos e órgãos da sociedade civil serve para democratizar as decisões do Supremo Tribunal Federal e, assim, densificar a legitimidade das decisões no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade.

¹ AGRA, Walber de Moura. **Aspectos controvertidos do controle de constitucionalidade**. Salvador: Juspodvim, 2008. P. 241.

Para Peter Haberle, quanto maior for o número de pessoas que puderem se pronunciar acerca de uma matéria, maiores serão as possibilidades de se democratizar a sua interpretação, impedindo manuseios casuístas, no que as intervenções de eventuais interessados assegura novas formas de participação das potências públicas pluralistas enquanto intérpretes em sentido amplo da Constituição.² O *telos* subjacente ao instituto não é apenas o de conferir uma aura democratizante às decisões do Supremo Tribunal Federal, mas igualmente o de fornecer maior número de informações para que as decisões possam ser mais precisas e condizentes com a realidade sobre a qual a norma supostamente inquinada de inconstitucionalidade incidirá seus efeitos.

De acordo com o magistério jurisprudencial do Ministro Celso de Mello, “a intervenção processual do *“amicus curiae”* tem por objetivo essencial pluralizar o debate da controvérsia jurídica, permitindo que o Supremo Tribunal Federal venha a dispor de todos os elementos informativos possíveis e necessários à resolução do litígio, visando-se, ainda, com tal abertura procedimental, especialmente quando em discussão tema de natureza constitucional, superar a grave questão pertinente à legitimidade democrática das decisões emanadas desta Corte no desempenho de seu extraordinário poder de efetuar o controle jurisdicional de constitucionalidade”.³

Não por outra razão o Ministro Alexandre de Moraes arrematou que “juntamente com as audiências públicas, este instituto é instrumento de democratização e maior legitimidade da atuação deste Supremo Tribunal Federal em sede de Jurisdição Constitucional, tanto concentrada, quanto difusa, na medida em que concretiza uma maior abertura e pluralidade nas discussões, ensejando a colaboração de pareceres, dados e informações importantes sobre a

² HABERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição.** Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997. P. 47.

³ Rcl 28197/MG, de relatoria do Ministro Celso de Mello.

questão controvertida, bem como acerca dos reflexos de eventual decisão desta Suprema Corte”.⁴

Conforme a ideia que exsurge do artigo 138 do Código de Processo Civil, o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou da repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes, admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias da sua intimação. Nessa esteira legislativa, o artigo 7º, §2º, da Lei nº 9.868/99 estabelece que o relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir a manifestação de outros órgãos ou entidades.

A admissão legal da figura do *amicus curiae* constitui evidente manifestação do impacto que o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 8.024, produzirá na sociedade,⁵ abrindo-se um canal

⁴ (STF - ADI: 6685 MA 0048295-47.2021.1.00.0000, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 19/05/2021, Data de Publicação: 21/05/2021). No mesmo sentido, colhe-se o entendimento do Ministro Nunes Marques: “O *amicus curiae* detém elevada importância na medida em que pluraliza o debate constitucional, viabiliza a multiplicidade de argumentos, perspectivas e visões sobre a questão em debate e gera legitimidade democrática à decisão da Corte”. (STF - RE: 1298647 SP 0010424-32.2014.5.15.0111, Relator: NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 26/04/2021, Data de Publicação: 29/04/2021).

⁵ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.406 PERNAMBUCO RELATOR : MIN. EDSON FACHIN REQTE.(S) :PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA INTDO.(A/S) :GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO ADV.(A/S) :SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS INTDO.(A/S) :ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO ADV.(A/S) :SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS (...) A figura do *amicus curiae* revela-se como instrumento de abertura do Supremo Tribunal Federal à participação popular na atividade de interpretação e aplicação da Constituição, possibilitando que, nos termos do art. 7º, §2º da Lei 9.868/1999, órgãos e entidades se somem à tarefa dialógica de definição do conteúdo e alcance das normas constitucionais.(...) Essa interação dialogal entre o Supremo Tribunal Federal e os órgãos e entidades que se apresentam como ‘amigos da Corte’ tem um potencial epistêmico de apresentar diferentes pontos de vista, interesses, aspectos e elementos nem sempre alcançados, vistos ou ouvidos pelo Tribunal diretamente da controvérsia entre as partes em sentido formal, possibilitando, assim, decisões melhores e também mais legítimas do ponto de vista do Estado Democrático de Direito.

valioso para a participação de interessados no processo de tomada de decisão desta Corte Egrégia, em reforço da legitimidade e do caráter plural e democrático da atividade exercida pelo julgador. Tudo isso evidencia a relevância da matéria a impor a participação do Partido Democrático Trabalhista (PDT) para enriquecer e pluralizar o debate, não apenas com argumentos jurídicos, mas com apresentação posterior de estudos e subsídios fáticos relevantes para a elucidação da controvérsia constitucional.

III. DA SATISFAÇÃO DOS REQUISITOS PARA A ADMISSÃO DO PDT COMO *AMICUS CURIAE* (REPRESENTATIVIDADE E RELEVÂNCIA DA MATÉRIA).

Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, que se destinam a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos da Constituição Federal de 1988. Os partidos são um dos instrumentais que propiciam à população brasileira a condição de se expressar nos acontecimentos políticos, um dos canais que possibilitam à sociedade uma participação mais efetiva nas decisões governamentais (art. 17 da CF).

Esclarece o Ministro Celso de Mello que os partidos políticos representam a manifestação suprema do princípio democrático, conduzindo a formação e articulação do poder estatal, em plena consonância com a vontade do seu povo, “fonte de que emana a soberania nacional”. Sendo assim, as agremiações partidárias funcionam como “corpos intermediários” que são posicionados “entre a sociedade civil e a sociedade política,” atuando “como canais institucionalizados de expressão dos anseios políticos e das

reivindicações sociais dos diversos estratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional.”⁶

Para além disso, os partidos têm a proeminência no que diz respeito à representação política, na medida em que proporcionam a participação do povo no processo de formação de decisões que darão rumos ao andamento da coisa pública. Mais ainda: os partidos servem de canal para o questionamento da sociedade a respeito de determinado assunto em voga no país, já que por emanarem o sentimento de pertença advindo de uma ideologia preestabelecida no momento de formação, conclamam para si a responsabilidade de questionar e de buscar melhorias frente ao que se apresenta no cenário político.

É por esse motivo que o PDT dispõe de amplo arcabouço fático e institucional para contribuir com esta Corte, trazendo ao debate elementos jurídicos e sociais relevantes para a adequada compreensão das repercussões decorrentes da alteração do regime jurídico das apostas de quota fixa. Trata-se do que Georges Abboud assinala como uma das funções do *amicus curiae*, no sentido de trazer “considerações de ordem fática e técnica que, à luz do que prevê a LINDB, possam igualmente permitir uma calibragem da decisão a partir de um ponto de vista consequencialista e que, portanto, afaste a discricionariedade e aproxime a tese da facticidade”.⁷

Disso resulta que a admissão de partido político como *amicus curiae* tem o escopo inarredável de ampliar o debate jurídico acerca do tema posto sob análise, de modo a garantir maior efetividade, legitimidade e, principalmente, valorizar o sentido democrático, desta participação processual neste Egrégio Supremo Tribunal Federal, sendo a **representatividade** inerente à razão de ser das greis partidárias, máxime no que diz respeito à luta pela preservação dos

⁶ STF, MS 26.603, voto do relator Ministro Celso de Mello, DJe 18.12.2008.

⁷ ABBOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro**. 4. Ed. São Paulo: RT, 2020. P. 571.

direitos fundamentais, pela supremacia da Constituição e pelo pronto estabelecimento da ordem constitucional vigente.

IV. DAS QUESTÕES PRELIMINARES AO MÉRITO DA AÇÃO

IV.I. DA ILEGITIMIDADE ATIVA DA ANSEJA. AUSÊNCIA DO CARÁTER NACIONAL EXIGIDO PELO ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Antes de se avançar ao exame das questões de fundo suscitadas na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, impõe-se enfrentar questão de natureza antecedente, concernente à própria legitimidade da entidade autora para provocar o exercício da jurisdição constitucional abstrata por este Egrégio Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, o art. 103, IX, da Constituição Federal confere legitimidade para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade às confederações sindicais e às **entidades de classe de âmbito nacional**, não bastando, portanto, que determinada associação represente interesses pertencentes a uma categoria econômica ou profissional. Exige-se, igualmente, que ostente efetivo caráter nacional, requisito que, consoante sedimentada jurisprudência desta Corte, possui conteúdo material próprio e não se satisfaz pela simples previsão estatutária de atuação em todo o território brasileiro.

A propósito, diante da inexistência de critério constitucional expresso destinado a densificar o significado da locução “âmbito nacional”, este Supremo Tribunal Federal consolidou orientação segundo a qual a satisfação do requisito espacial pressupõe atuação transregional da entidade, tomando-se como parâmetro objetivo a presença efetiva em, pelo menos, **nove Estados da Federação**.

Mais recentemente, o Plenário desta Suprema Corte tornou a reafirmar que a simples dispersão geográfica dos associados não constitui elemento suficiente para demonstrar o perfil nacional da entidade de classe. Ao revés, assentou-se que o requisito da espacialidade, para os fins do art. 103, IX, da Constituição Federal, pressupõe a comprovação de atuação concreta e efetiva da entidade em cada um dos nove Estados-membros, não se mostrando suficiente sequer a participação em convenções nacionais, audiências públicas ou fóruns realizados em diferentes regiões do País⁸.

A exigência, portanto, não traduz formalismo destituído de finalidade, cuida-se de critério destinado a assegurar que o acesso conferido pelo constituinte às entidades de classe ao processo objetivo de fiscalização normativa esteja efetivamente associado à representatividade nacional da instituição postulante. Impedindo que associações de alcance regional ou territorialmente restrito possam, mediante simples autodeclaração estatutária, assumir a condição de legitimadas universais perante esta Suprema Corte.

É justamente nesse ponto que se evidencia o óbice ao conhecimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade. Isso porque a própria ANSEJA reconhece, em sua petição inicial, que seus associados possuem sede em apenas quatro unidades da Federação — São Paulo, Minas Gerais, Paraíba e

⁸ Para a satisfação do requisito da espacialidade, não se mostra suficiente a participação da entidade em convenções nacionais, audiências públicas ou fóruns de debate, porquanto é da natureza desses eventos reunir debatedores — nacionais e estrangeiros — oriundos de regiões diversas e de setores distintos, tais como docentes, pesquisadores, educadores, empreendedores e agentes públicos e privados. A presença desses profissionais nas discussões, entretanto, não estabelece, por si só, qualquer vínculo institucional com o Estado em que o evento é realizado. A simples dispersão geográfica de associados pelo território nacional não é elemento suficiente, por si só, para demonstrar o perfil nacional da entidade de classe. A caracterização do requisito espacial (caráter nacional) exigido das entidades de classe para efeito de instauração do controle concentrado (CF, art. 103, IX) pressupõe a comprovação da existência de atuação concreta e efetiva da entidade em cada um dos nove Estados-membros, não bastando, para esse efeito, a mera alegação genérica da existência de associados dispersos pelo território nacional. Precedente plenário específico (ADI 7.761-AgR, Rel. Min. Flávio Dino, j. 17.3.2025). [[ADPF 1.277 AgR](#), rel. min. Flávio Dino, j. 16.12.2025, P, DJE de 19.01.2026.]

Pernambuco. Não há, portanto, sequer proximidade entre a configuração territorial concretamente ostentada pela entidade autora e o parâmetro espacial há muito exigido pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal.

Consciente dessa circunstância, a Requerente procura deslocar o eixo da análise. Em lugar de demonstrar a sua própria presença institucional em âmbito nacional, sustenta que as atividades econômicas exercidas por seus associados possuem alcance nacional, porquanto realizadas predominantemente em ambiente digital, sendo as respectivas plataformas acessíveis aos consumidores independentemente da unidade federativa em que se encontrem. Aduz, ainda, que os operadores autorizados de apostas de quota fixa estariam sediados em apenas oito Estados, circunstância que, a seu sentir, tornaria inadequada a aplicação do parâmetro ordinariamente adotado por esta Corte.

A argumentação, todavia, promove indevida sobreposição entre duas realidades juridicamente distintas. O âmbito nacional da atividade econômica desempenhada pelos associados não se confunde com o âmbito nacional da entidade de classe que pretende representá-los. É esta última condição, e não o alcance mercadológico dos serviços prestados por seus integrantes, que o art. 103, IX, da Constituição Federal erige como pressuposto para o acesso ao controle abstrato de constitucionalidade.

A circunstância de uma plataforma digital poder ser acessada por usuários localizados em qualquer unidade da Federação não transmuda, por evidente, a abrangência territorial da associação que congrega as empresas responsáveis por sua exploração. Admitir raciocínio diverso significaria substituir o requisito constitucional da representatividade nacional da entidade pelo alcance comercial da atividade econômica desempenhada por seus associados, criando critério que não encontra respaldo no texto constitucional e

que, em última análise, esvaziaria o próprio conteúdo normativo da expressão “âmbito nacional”.

Não altera essa conclusão a invocação, pela Requerente, do precedente firmado na ADI nº 2.866-MC/RN, em que este Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade ativa da Associação Brasileira dos Extratores e Refinadores de Sal – ABERSAL, embora a produção salineira estivesse concentrada em número reduzido de unidades da Federação.

A excepcionalidade daquele julgamento decorreu de circunstância objetiva que não se reproduz na hipótese vertente. Naquela oportunidade, esta Corte levou em consideração as características particulares da própria atividade econômica, cuja produção se encontra, por condicionantes naturais e geográficos, concentrada em poucos Estados, reconhecendo expressamente tratar-se de situação excepcional para fins de afastamento do critério ordinário de aferição do caráter nacional.

Não é essa, à evidência, a realidade das atividades desempenhadas pelos associados da ANSEJA. A exploração de apostas por meio de plataformas digitais não está submetida a condicionamento natural ou geográfico que impossibilite sua instalação empresarial ou representação associativa em outras unidades da Federação. A concentração das sedes dos operadores em determinados Estados decorre da própria organização empresarial do setor, e não de circunstância física inerente à atividade que torne impossível a satisfação do critério territorial.

Aliás, a própria argumentação desenvolvida na exordial termina por evidenciar a distinção. Ao mesmo tempo em que invoca a concentração territorial dos operadores como fundamento para excepcionar o requisito jurisprudencial, a Requerente sustenta que a natureza digital da atividade permite sua exploração em todo o território brasileiro. Ora, precisamente

porque inexistente limitação geográfica intrínseca ao exercício da atividade, não se encontra presente o elemento excepcional que justificou o tratamento dispensado por esta Suprema Corte à atividade salineira na ADI nº 2.866-MC/RN.

Em sendo esta a moldura que promana dos autos, ressaí incontornável que a ANSEJA não satisfaz o requisito espacial exigido pelo art. 103, IX, da Constituição Federal para qualificar-se como entidade de classe de âmbito nacional, circunstância que lhe subtrai legitimidade *ad causam* para instaurar o processo objetivo de fiscalização de constitucionalidade perante este Supremo Tribunal Federal. Impondo-se, por conseguinte, o reconhecimento da ilegitimidade ativa da Associação Nacional pela Segurança Jurídica dos Jogos e Apostas - ANSEJA, com o consequente não conhecimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

IV.II. DA NECESSÁRIA DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO CONTROLE ABSTRATO E DA IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO GENÉRICA DA FUNGIBILIDADE ENTRE ADI E ADPF

Ainda no plano das condições necessárias ao regular conhecimento da presente ação, impõe-se delimitar, com a devida precisão, quais dos comandos normativos impugnados comportam efetivamente fiscalização por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade, não se mostrando juridicamente possível superar eventual inadequação da via eleita mediante a invocação genérica do princípio da fungibilidade.

Com efeito, a Requerente reconhece, na própria exordial, a possibilidade de que determinados comandos da Medida Provisória nº 1.394/2026 sejam compreendidos como atos de efeitos concretos, notadamente aqueles que incidem diretamente sobre autorizações anteriormente concedidas. Razão pela qual formula, em caráter subsidiário, pedido para que, caso esta Suprema Corte

entenda incabível a Ação Direta de Inconstitucionalidade quanto a tais disposições, sejam elas conhecidas sob a forma de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Não se desconhece que a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal admite, em circunstâncias específicas, a aplicação do princípio da fungibilidade entre os instrumentos de controle concentrado de constitucionalidade. O que se exige, todavia, é que a ação para a qual se pretende a conversão preencha, autonomamente, todos os seus respectivos pressupostos de admissibilidade.

Nesse sentido, ao apreciar a ADI nº 4.180-MC-REF, o Plenário desta Suprema Corte assentou ser possível conhecer de Ação Direta de Inconstitucionalidade como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental quando, além da inadmissibilidade da primeira, estiverem presentes todos os requisitos necessários ao cabimento da segunda.

A fungibilidade, portanto, não constitui mecanismo destinado a assegurar, indistintamente, o conhecimento de pretensões que não satisfaçam os requisitos próprios da via processual escolhida. Ao revés, pressupõe a realização de juízo autônomo acerca do cabimento da ação constitucional para a qual se pretende a conversão, sob pena de se desnaturarem as condições estabelecidas pelo constituinte e pelo legislador para o manejo de cada instrumento integrante do sistema de fiscalização concentrada.

A questão assume especial relevo no caso vertente porque a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental se encontra submetida à cláusula de subsidiariedade prevista no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, segundo a qual não será admitida quando houver outro meio eficaz de sanar a lesividade apontada. Trata-se de requisito próprio e inafastável da ADPF, cuja verificação não pode ser dispensada pela circunstância de ter sido a pretensão originariamente deduzida sob a forma de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Não por outra razão, este Supremo Tribunal Federal já afastou expressamente pretensão de conversão de Ação Direta de Inconstitucionalidade em ADPF quando ausentes os requisitos próprios desta última, assentando que o princípio da fungibilidade não tem o condão de dispensar a observância da cláusula de subsidiariedade. É dizer: a inadequação da ADI não conduz, por consequência necessária, ao cabimento da ADPF.

É precisamente sob essa perspectiva que deve ser examinada a pretensão deduzida pela ANSEJA. Se determinados comandos da Medida Provisória nº 1.394/2026, em razão de sua estrutura e de seus destinatários, revelarem-se desprovidos da abstração e generalidade necessárias à fiscalização pela via da Ação Direta de Inconstitucionalidade, o reconhecimento dessa circunstância exige a análise específica de sua densidade normativa e das consequências processuais daí decorrentes. Não se mostra possível, contudo, estabelecer *a priori* que todo e qualquer dispositivo insuscetível de controle por ADI deva, simplesmente por essa razão, ser submetido ao escrutínio desta Corte sob a roupagem de ADPF.

De igual modo, a circunstância de a Medida Provisória nº 1.394/2026, considerada em sua generalidade, constituir ato normativo primário suscetível de fiscalização abstrata não significa que todos os seus comandos, indistintamente considerados, apresentem necessariamente a mesma densidade normativa para fins de controle concentrado. A aferição deve recair sobre o conteúdo de cada disposição efetivamente impugnada, sobretudo quando a própria Requerente admite que algumas delas podem produzir efeitos diretamente incidentes sobre autorizações individualizadas.

A pretensão formulada na exordial termina, assim, por conferir à fungibilidade função que ela não desempenha no sistema de jurisdição constitucional: a de verdadeira cláusula geral de salvamento da demanda, apta

a preservar o conhecimento de qualquer parcela da pretensão independentemente da adequação da via processual e da satisfação dos pressupostos específicos do instrumento que se pretende utilizar subsidiariamente.

Dessarte, eventual reconhecimento da inadequação da Ação Direta de Inconstitucionalidade em relação a determinados comandos da Medida Provisória nº 1.394/2026 não autoriza sua automática conversão em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Impondo-se, quanto a cada pretensão, a demonstração concreta e individualizada dos pressupostos de admissibilidade desta última, inclusive da cláusula de subsidiariedade prevista no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999.

Ausentes tais requisitos, a consequência processual adequada é o não conhecimento da parcela da pretensão incompatível com a via eleita, e não sua automática preservação mediante conversão genérica em outra ação constitucional.

V. DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.394/2026

V.I. DA PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. EXCEPCIONALIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL

A Requerente sustenta a inconstitucionalidade formal da Medida Provisória nº 1.394/2026 ao argumento de que não estariam configurados os pressupostos de relevância e urgência exigidos pelo art. 62, *caput*, da Constituição Federal. Para tanto, procura demonstrar que os problemas econômicos e sociais relacionados às apostas de quota fixa já eram conhecidos pelo Poder Público há considerável lapso temporal, ao mesmo tempo em que a

União vinha estruturando, regulamentando e fiscalizando o mercado, circunstâncias que, em sua compreensão, seriam incompatíveis com a excepcionalidade inerente à edição de medida provisória.

A premissa, contudo, não se harmoniza com os parâmetros estabelecidos pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal para o controle jurisdicional dos requisitos previstos no art. 62 da Constituição Federal. É certo que a relevância e a urgência não constituem pressupostos imunes ao controle de constitucionalidade. Todavia, por encerrarem conceitos jurídicos indeterminados cuja apreciação é atribuída, em primeiro plano, aos Poderes Executivo e Legislativo, a intervenção jurisdicional assume caráter marcadamente excepcional, reservando-se às hipóteses em que a ausência daqueles requisitos se revele objetivamente manifesta.

Nesse sentido, o Plenário desta Suprema Corte assentou, na ADI nº 2.527-MC, que o exame jurisdicional dos requisitos de relevância e urgência somente se legitima em “casos excepcionalíssimos”, quando a inexistência dos pressupostos constitucionais seja evidente. A mesma orientação foi reafirmada na ADC nº 11-MC e na ADI nº 4.029, vinculando a autocontenção judicial, nesse domínio, ao próprio princípio da separação dos Poderes.

A razão subjacente a essa orientação é inequívoca. O controle previsto no art. 62 da Constituição não autoriza que o Poder Judiciário substitua a avaliação político-institucional realizada pelos órgãos constitucionalmente incumbidos da produção normativa por outra que considere mais adequada quanto à oportunidade ou à conveniência da providência adotada.

A sindicabilidade judicial subsiste para as situações de abuso manifesto, não para a revisão ordinária do juízo formulado pelo Chefe do Poder Executivo acerca da necessidade de imediata intervenção normativa. O próprio Supremo Tribunal Federal já assentou que a falta de relevância e urgência somente pode

ser reconhecida quando objetivamente evidenciada, e não quando sua aferição depender de avaliação política acerca da oportunidade e conveniência da medida.

No caso em apreço, longe de se verificar a manifesta inexistência dos pressupostos constitucionais, a Exposição de Motivos nº 2.114/2026, de 24 de setembro de 2026, apresenta expressamente as razões que conduziram o Poder Executivo à adoção imediata da nova disciplina. Segundo o documento, foi precisamente a experiência acumulada após a entrada em funcionamento do mercado regulado que permitiu ao Estado ampliar o conhecimento acerca da dimensão dos efeitos econômicos, sociais e sanitários associados às apostas de quota fixa, bem como das limitações dos mecanismos até então empregados para mitigá-los.

A relevância foi associada, na motivação do ato, à magnitude dos impactos identificados sobre o endividamento familiar, a saúde mental, a exposição de crianças e adolescentes e a especial incidência desses efeitos sobre grupos socialmente vulneráveis. A urgência, por seu turno, foi justificada pela avaliação de que os instrumentos regulatórios existentes não estariam oferecendo proteção suficiente aos interesses jurídicos atingidos e de que aguardar o transcurso do processo legislativo ordinário permitiria a continuidade dos efeitos que motivaram a alteração da política pública.

Esse dado assume particular importância diante de um dos principais fundamentos articulados na exordial. O conhecimento pretérito da existência de determinado problema não se confunde com a inexistência de urgência para enfrentá-lo. A Constituição não exige que a situação disciplinada por medida provisória seja imprevisível, inédita ou subitamente surgida. Urgência e imprevisibilidade constituem categorias distintas. Problemas de caráter estrutural podem revelar, ao longo do tempo, novas dimensões, produzir

evidências adicionais ou demonstrar a insuficiência dos instrumentos inicialmente escolhidos para seu enfrentamento, fazendo surgir a necessidade de intervenção normativa imediata.

Aliás, no caso específico das apostas de quota fixa, o argumento de que a matéria vinha sendo objeto de regulamentação não necessariamente infirma a urgência invocada; sob outra perspectiva, pode constituir precisamente o antecedente necessário para que o Poder Público disponha de elementos empíricos para avaliar os resultados do modelo regulatório adotado.

Também não prospera, por si só, a tentativa de extrair da atuação regulatória anteriormente desenvolvida pelo Estado uma espécie de impedimento constitucional à posterior revisão dessa política pública. A edição da Lei nº 14.790/2023, a concessão de autorizações e a sucessiva regulamentação administrativa do setor demonstram a opção estatal então adotada para disciplinar a atividade; não possuem, porém, a virtualidade de petrificar essa escolha ou de retirar dos Poderes constitucionalmente competentes a possibilidade de reavaliá-la diante dos resultados posteriormente observados.

Não se pode transpor para o exercício da função normativa, nesses termos, uma compreensão de *venire contra factum proprium* que impeça o Estado de modificar prospectivamente sua política regulatória. Tampouco a existência das ADIs nº 7.721, 7.723 e 7.749, anteriormente submetidas a esta Suprema Corte e relacionadas ao regime jurídico das apostas de quota fixa, tem o condão de impedir a superveniente atuação dos Poderes políticos. A instauração do controle abstrato de constitucionalidade sobre determinado regime normativo não suspende a competência legislativa constitucionalmente atribuída aos órgãos competentes, nem produz qualquer efeito de congelamento da disciplina jurídica submetida ao escrutínio jurisdicional. A jurisdição constitucional

exercida sobre a legislação então vigente e a competência para sua posterior alteração situam-se em planos institucionais distintos.

Em tal contexto, acolher a tese de inconstitucionalidade formal deduzida na exordial exigiria que o Poder Judiciário ultrapassasse a verificação da existência dos pressupostos constitucionais para substituir o juízo político-institucional formulado pelos Poderes competentes por sua própria avaliação acerca do momento e da intensidade com que a política pública deveria ser modificada.

IV. II. DA INEXISTÊNCIA DE DETENÇÃO OU SEQUESTRO DE ATIVOS FINANCEIROS NA DISCIPLINA TRANSITÓRIA

Doutro modo, argui-se, ainda sob o prisma da inconstitucionalidade formal, que a Medida Provisória nº 1.394/2026 teria avançado sobre matéria expressamente subtraída à disciplina por medida provisória, em afronta ao art. 62, § 1º, II, da Constituição Federal. Segundo o qual é vedada a edição dessa espécie normativa quando destinada à “detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro”. A tese é construída a partir dos mecanismos de indisponibilidade, segregação e transferência de recursos estabelecidos durante o período de encerramento das atividades dos agentes operadores.

A equiparação, contudo, desconsidera a natureza e, sobretudo, a finalidade jurídica das medidas instituídas. A vedação constante do art. 62, § 1º, II, da Constituição Federal **impede que o instrumento excepcional da medida provisória tenha como objetivo promover a constrição estatal de patrimônio privado, alcançando bens, poupança popular ou ativos financeiros**. A disciplina estabelecida pela Medida Provisória nº 1.394/2026 para o encerramento das operações autorizadas apresenta lógica substancialmente diversa: não se destina a incorporar ao patrimônio estatal os recursos

pertencentes aos apostadores, mas a preservá-los durante o processo de liquidação para assegurar sua restituição aos respectivos titulares.

Com efeito, o art. 7º, § 1º, da Medida Provisória, ao vedar o ingresso de novos recursos nas contas transacionais a partir de sua publicação, ressalva expressamente os valores provenientes do resgate, vencimento, alienação ou liquidação de ativos nos quais estivessem aplicados recursos dos apostadores, inclusive seus rendimentos, desde que destinados ao cumprimento das obrigações próprias do período de transição. A indisponibilidade, nesse contexto, não opera em benefício patrimonial da União, mas impede a continuidade da atividade econômica e preserva os recursos necessários à satisfação das obrigações pendentes.

É precisamente essa vinculação finalística que impede identificar a providência com o “sequestro” ou a “detenção” a que se refere o texto constitucional. Segregar recursos para assegurar sua devolução ao respectivo titular não equivale a apreendê-los em favor do Estado. Ao contrário, a segregação patrimonial desempenha função protetiva, evitando que, durante o encerramento das operações, valores pertencentes ou devidos aos apostadores sejam empregados em finalidade diversa, confundidos com recursos próprios do operador ou subtraídos à posterior restituição.

A mesma compreensão deve orientar a análise da transferência dos saldos remanescentes à Caixa Econômica Federal. A Medida Provisória estabelece que os valores não restituídos diretamente pelos operadores sejam transferidos à instituição financeira pública, acompanhados das informações necessárias à identificação de seus titulares, preservando a possibilidade de posterior restituição. Não se verifica, nessa hipótese, transmissão da titularidade patrimonial à União, mas deslocamento da guarda dos recursos para viabilizar sua conservação e subsequente entrega aos beneficiários.

A distinção é substancial. A transferência física ou contábil de determinado ativo para instituição encarregada de sua custódia não se converte em sequestro pelo simples fato de decorrer de imposição normativa. Para que se pudesse subsumir a providência à vedação do art. 62, § 1º, II, seria necessário desconsiderar que o patrimônio permanece vinculado à satisfação do direito de terceiro e que a própria disciplina transitória foi estruturada para permitir a identificação dos credores e a restituição dos valores. A Exposição de Motivos da Medida Provisória é expressa ao apresentar o regime de transição como instrumento destinado ao encerramento ordenado das atividades então autorizadas e à proteção dos apostadores durante esse processo.

Há, ademais, distinção que se mostra indispensável à adequada delimitação da controvérsia. Uma coisa é a segregação temporária de recursos pertencentes aos apostadores, acompanhada de mecanismos destinados à sua restituição; outra, substancialmente diversa, é o perdimento definitivo de valores pertencentes a operadores irregulares em favor da União, disciplinado pelo § 2º-A do art. 21-A da Lei nº 14.790/2023, introduzido pela Medida Provisória nº 1.394/2026. Neste último caso, há efetiva alteração da destinação patrimonial, pois os valores declarados perdidos passam a ser destinados ao Fundo Nacional de Segurança Pública.

A própria diferença entre os institutos impede que sejam reunidos, como pretende a exordial, sob uma única qualificação constitucional. O regime transitório de encerramento das operações autorizadas possui destinatários, finalidade e efeitos distintos do mecanismo sancionatório aplicável aos valores mantidos em contas de operadores que exploram irregularmente apostas de quota fixa. A constitucionalidade deste último deve, portanto, ser examinada autonomamente, à luz de suas características próprias, sem que eventuais questionamentos a seu respeito sejam artificialmente projetados sobre as medidas de preservação e restituição de recursos pertencentes aos apostadores.

IV.III.DA INEXISTÊNCIA DE LEGISLAÇÃO PENAL POR MEDIDA PROVISÓRIA

Outro vício de natureza formal suscitado na exordial diz respeito à suposta incursão da Medida Provisória nº 1.394/2026 em matéria reservada à legislação penal, em afronta ao art. 62, § 1º, I, “b”, da Constituição Federal. Para tanto, a entidade autora aponta três supostas repercussões de natureza criminal decorrentes da nova disciplina: 1) a qualificação de determinadas práticas publicitárias como abusivas, com possível incidência do art. 67 do Código de Defesa do Consumidor; 2) a extinção do regime autorizativo, que poderia repercutir sobre a contravenção prevista no art. 50 do Decreto-Lei nº 3.688/1941; e 3) a previsão de perdimento administrativo de valores. A vedação constitucional invocada é inequívoca, mas nenhuma dessas circunstâncias permite concluir que a Medida Provisória tenha legislado em matéria penal.

Quanto à publicidade, a Medida Provisória estabelece disciplina de natureza administrativa e consumerista para a divulgação das apostas de quota fixa, sem instituir novo delito, cominar pena ou modificar diretamente os elementos constitutivos de tipo penal preexistente. A circunstância de determinada conduta poder também encontrar repercussão no sistema penal não transmuda a natureza da norma que a disciplina em outra esfera do ordenamento.

É particularmente elucidativo, nesse sentido, o próprio art. 67 do Código de Defesa do Consumidor, invocado na exordial. O dispositivo criminaliza a conduta de fazer ou promover publicidade que o agente “sabe ou deveria saber ser enganosa ou abusiva”, submetendo a responsabilização criminal à verificação dos elementos constitutivos do tipo penal. A eventual qualificação administrativa de determinada publicidade, portanto, não importa automática incidência da norma penal, cuja aplicação continuará dependente da realização

de juízo próprio acerca da subsunção da conduta ao tipo previsto na legislação penal-consumerista.

Também não se pode extrair natureza penal da Medida Provisória pelo fato de a extinção das autorizações para exploração das apostas de quota fixa eventualmente repercutir sobre a aplicação de normas sancionatórias preexistentes. O objeto imediato da nova disciplina é a alteração do regime jurídico-administrativo da atividade econômica, e não a criação de contravenção penal ou a modificação de seus elementos típicos.

A prevalecer a compreensão defendida pela Requerente, qualquer alteração promovida por medida provisória em disciplina administrativa que funcionasse como pressuposto ou elemento normativo de tipo penal anteriormente existente passaria a ser constitucionalmente vedada. Estar-se-ia, assim, conferindo ao art. 62, § 1º, I, "b", alcance substancialmente superior àquele decorrente de sua finalidade: impedir que o Poder Executivo, mediante medida provisória, exerça diretamente competência normativa em matéria penal. A existência de efeitos reflexos sobre a aplicação de norma penal preexistente não converte, por si só, a disciplina administrativa que lhes serve de antecedente em legislação penal.

Por fim, conclusão semelhante se impõe quanto ao perdimento previsto para os valores relacionados à exploração irregular da atividade. A mera gravidade de uma consequência patrimonial não é suficiente para caracterizá-la como pena criminal. O instituto foi inserido em regime de fiscalização administrativa da exploração de apostas e deve ser compreendido, em princípio, à luz dessa natureza, com observância das garantias do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, sem prejuízo da posterior submissão do ato administrativo ao controle jurisdicional, nos termos do art. 5º, XXXV, LIV e LV, da Constituição Federal.

A questão relativa à validade material desse mecanismo, inclusive quanto à necessidade ou não de prévia intervenção judicial para a decretação definitiva do perdimento, possui autonomia e será enfrentada oportunamente. O que não se mostra possível é extrair dessa controvérsia a conclusão de que a simples previsão de uma consequência patrimonial administrativa teria convertido a Medida Provisória nº 1.394/2026 em veículo normativo de direito penal.

Tem-se, portanto, que nenhum dos três fundamentos articulados na exordial demonstra que a Medida Provisória tenha criado crime, cominado pena criminal ou disciplinado diretamente os elementos de infração penal. As repercussões indiretas que a modificação de determinado regime administrativo possa produzir sobre normas penais preexistentes não bastam para caracterizar violação ao art. 62, § 1º, I, “b”, da Constituição Federal, razão pela qual não subsiste, sob esse fundamento, a alegada inconstitucionalidade formal.

IV.IV.DA INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ADCT

A alegação de inconstitucionalidade formal fundada no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias demanda exame particularmente atento aos limites materiais da própria exigência estabelecida pelo constituinte. Nos termos do referido dispositivo, a estimativa de impacto orçamentário e financeiro é exigida da proposição legislativa que “crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita”, não alcançando, indistintamente, toda medida normativa capaz de produzir alguma repercussão sobre as finanças públicas.

Não se desconhece, nesse particular, a importância que a jurisprudência desta Suprema Corte atribui ao art. 113 do ADCT. No julgamento da ADI nº 5.816, o Plenário reconheceu tratar-se de requisito adicional de validade formal

das normas que criem despesas ou concedam benefícios fiscais, aplicável a todos os entes federativos. Posteriormente, na ADI nº 6.303, assentou a inconstitucionalidade de benefício fiscal concedido sem a correspondente estimativa, destacando que a exigência constitucional constitui instrumento de gestão fiscal responsável, destinado a permitir a adequada compreensão das consequências financeiras da opção legislativa.

É justamente a partir dessa jurisprudência que se deve identificar a diferença existente na hipótese vertente. **A Medida Provisória nº 1.394/2026 não concede isenção, remissão, redução de alíquota ou qualquer tratamento fiscal favorecido aos agentes que atuam no mercado de apostas de quota fixa.** Ao contrário, a redução das receitas públicas apontada na exordial decorreria da própria supressão da atividade econômica que constituía a fonte da arrecadação, e não da dispensa, pelo Estado, de receitas que continuariam a ser devidas caso preservado o respectivo fato econômico.

Essa distinção não é meramente terminológica. O art. 113 do ADCT não emprega a expressão genérica “redução de receita”, mas especificamente “**renúncia de receita**”. A jurisprudência desta Corte tem aplicado o dispositivo, de forma paradigmática, às situações em que o Poder Público institui benefícios ou tratamentos tributários favorecidos dos quais resulta diminuição da arrecadação.

No caso em exame, a lógica é diversa. Se determinada atividade econômica deixa de ser juridicamente admitida, desaparecem, como consequência da própria opção regulatória, as receitas públicas que dependiam de sua exploração. **A perda de arrecadação decorrente da extinção da fonte econômica que a produzia não pode ser automaticamente equiparada à renúncia fiscal decorrente da concessão de benefício a contribuinte**, sob pena de se ampliar o campo de incidência do art. 113 do ADCT para alcançar toda

alteração de política pública que, direta ou indiretamente, produza diminuição de ingressos estatais.

Também não se pode concluir pela incidência do dispositivo constitucional apenas porque a Medida Provisória atribui funções administrativas a órgãos e entidades públicas durante o processo de encerramento e fiscalização das atividades. A exigência constitucional recai sobre a proposição que **crie ou altere despesa obrigatória**. A atribuição de atividades de fiscalização, acompanhamento, processamento de informações ou coordenação administrativa a estruturas estatais preexistentes não significa, por si só, instituição de nova obrigação de despesa. Para que se reconheça o vício formal, seria necessário demonstrar que determinado comando normativo efetivamente criou ou ampliou despesa obrigatória sem a correspondente estimativa, não bastando a afirmação genérica de que sua execução demandará atuação da Administração Pública.

Há, por fim, aspecto que assume especial importância diante da extensão da pretensão deduzida na exordial. Ainda que se identificasse, em disposição específica da Medida Provisória nº 1.394/2026, efetiva criação ou alteração de despesa obrigatória ou verdadeira hipótese de renúncia de receita desacompanhada da estimativa constitucionalmente exigida, o vício deveria ser aferido em relação ao comando normativo que efetivamente atraísse a incidência do art. 113 do ADCT. Não se extrai do dispositivo constitucional fundamento para que eventual deficiência fiscal circunscrita a determinada providência contamine, automaticamente, todo o conjunto normativo instituído pela Medida Provisória.

Por conseguinte, a expressiva redução de arrecadação projetada pela Requerente, embora possa constituir consequência econômica relevante da alteração da política pública, **não demonstra, por si só, a ocorrência de**

“renúncia de receita” na acepção do art. 113 do ADCT. Do mesmo modo, a previsão de atribuições administrativas não equivale automaticamente à criação de despesa obrigatória. Ausente a demonstração específica de que a Medida Provisória tenha instituído alguma dessas duas hipóteses constitucionalmente qualificadas, não há fundamento para reconhecer a inconstitucionalidade formal pretendida e, menos ainda, para estendê-la à integralidade do diploma normativo.

VI. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

VII. DA INEXISTÊNCIA DE DIREITO CONSTITUCIONAL À MANUTENÇÃO DO REGIME JURÍDICO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA

A premissa subjacente a parcela substancial da argumentação desenvolvida na inicial consiste em conferir à opção legislativa anteriormente adotada para a exploração das apostas de quota fixa uma estabilidade constitucional que ela não possui. A circunstância de determinada atividade econômica ter sido admitida, regulamentada e submetida a autorização estatal não converte o regime jurídico instituído pelo legislador em garantia constitucional de sua perpetuação.

Com efeito, a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal encontra-se consolidada no sentido de que não há direito adquirido à manutenção de determinado regime jurídico. A proteção conferida pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal alcança situações jurídicas definitivamente constituídas, mas não impede que o legislador modifique, prospectivamente, a disciplina normativa aplicável a determinado setor. A segurança jurídica protege direitos

incorporados ao patrimônio de seus titulares; não imobiliza a competência normativa do Estado.

No caso das apostas de quota fixa, essa conclusão assume particular relevância em razão da própria natureza da atividade. Não se trata de espaço econômico cuja exploração privada decorra de maneira irrestrita da liberdade geral de iniciativa, mas de atividade submetida a intensa conformação legislativa e administrativa, cujo exercício depende de autorização estatal e da observância de requisitos de ingresso, funcionamento, fiscalização e permanência definidos pelo Poder Público.

A livre iniciativa, embora constitua fundamento da ordem econômica nos termos dos arts. 1º, IV, e 170 da Constituição Federal, não assegura direito subjetivo à preservação indefinida de determinada atividade econômica nos moldes em que anteriormente regulamentada. Tampouco impede que o Estado, diante de nova avaliação dos interesses envolvidos, reveja a política pública adotada e estabeleça disciplina mais restritiva para o setor.

A própria evolução normativa das apostas de quota fixa demonstra essa realidade. Instituída pela Lei nº 13.756/2018 e posteriormente submetida à disciplina da Lei nº 14.790/2023, a atividade passou por sucessivas etapas de conformação legislativa e administrativa. Também este Supremo Tribunal Federal, ao examinar cautelarmente as ADIs nº 7.721 e 7.723, determinou medidas adicionais relacionadas à proteção de crianças e adolescentes e à utilização de recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, evidenciando a sujeição do setor a especial controle estatal.

Nesse contexto, a concessão de autorizações sob a legislação anterior não tem o efeito de constitucionalizar o regime normativo que lhes serviu de fundamento. Uma coisa é a possibilidade de existirem situações jurídicas e consequências patrimoniais merecedoras de proteção em decorrência da

alteração legislativa; outra, substancialmente distinta, é reconhecer aos operadores direito à continuidade do próprio modelo regulatório.

VI.II. DAS AUTORIZAÇÕES. INAPLICABILIDADE AUTOMÁTICA DO REGIME DA ENCAMPAÇÃO

A circunstância de as autorizações para exploração das apostas de quota fixa terem sido concedidas mediante pagamento e por prazo determinado tampouco autoriza sua automática equiparação às concessões de serviço público para fins de incidência do regime jurídico da encampação. A aproximação pretendida na exordial desconsidera tanto a natureza específica do título outorgado pela legislação setorial quanto a diversidade entre as formas pelas quais o Poder Público pode promover a cessação de determinada atividade.

Com efeito, a Lei nº 14.790/2023 estruturou a exploração das apostas de quota fixa mediante autorização, submetida a requisitos próprios e ao pagamento de outorga. O caráter oneroso e temporalmente delimitado do ato produz consequências jurídicas relevantes, inclusive sob a perspectiva patrimonial, mas não altera, por si só, sua natureza a ponto de submetê-lo automaticamente ao regime das concessões disciplinadas pelo art. 175 da Constituição Federal e pela Lei nº 8.987/1995.

A encampação, nos termos do art. 37 da Lei nº 8.987/1995, pressupõe situação distinta: a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e prévio pagamento da indenização. Trata-se, portanto, de instituto concebido para a extinção antecipada de uma relação concessória determinada, não de regra geral aplicável indistintamente a qualquer autorização estatal onerosa ou por prazo certo.

A hipótese disciplinada pela Medida Provisória nº 1.394/2026 apresenta configuração diversa. Não se está diante da retomada administrativa individual de determinada delegação para que o Poder Público reassuma a prestação do mesmo serviço nas condições anteriormente estabelecidas. O que se promove é uma alteração geral do próprio regime legislativo da atividade, com a proibição, em âmbito nacional, da exploração das apostas de quota fixa e a consequente extinção das autorizações concedidas sob o modelo normativo precedente.

Equiparar essas duas situações significaria estender o regime jurídico da encampação para além de seus pressupostos próprios, convertendo toda alteração legislativa que repercutisse sobre autorizações anteriormente concedidas em verdadeira retomada de serviço público. Tal compreensão terminaria, ademais, por conferir às autorizações eficácia impeditiva da própria modificação futura do regime legal, em contradição com a premissa anteriormente demonstrada de inexistência de direito adquirido à manutenção de determinada disciplina normativa.

VI.III.DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA E DA SEGURANÇA JURÍDICA

A segurança jurídica é instituto apontado, por vasta doutrina, como Princípio Geral do Direito, suscitado, se não como o mais importante no ordenamento jurídico brasileiro, como um dos que mais se destaca, uma vez que promotor de vários outros princípios assegurados na Carta Constitucional. Embora sem previsão expressa na Constituição da República, a segurança jurídica encontra respaldo na interpretação do art. 5º do texto constitucional, no qual dispõe que a "a lei não prejudicará o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito". Para além disso, há sua estipulação literal encampada na legislação infraconstitucional, tal como se constata da redação do art. 27 da Lei

nº 9.868/99, que trata acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade, do art. 11 da Lei nº 9.868/99, que versa sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, e no art. 2º da Lei 9784/99, do Processo Administrativo Federal.

Quanto a sua definição, consubstancia José Afonso da Silva ser a segurança jurídica um “conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída”.⁹

Referido princípio apresenta, ademais, dois aspectos essenciais; de forma objetiva é capaz de promover estabilidade nas relações jurídicas, e sobre o aspecto subjetivo reverbera no princípio da proteção da confiança. Como leciona Humberto Ávila¹⁰, garante-se a situação de confiança do sujeito que goza de sua liberdade por creditar validade (ou aparente validade) a um determinado ato normativo e, então, surpreende-se por ver malogradas as suas expectativas pela interrupção da vigência ou dos efeitos desse ato normativo, como consequência de simples alteração, revogação ou ainda invalidação.

Ainda quanto à aplicação do princípio da confiança, acrescenta Ávila: “sua extensão engloba também os atos, concluídos ou iniciados, praticados com base em atos normativos que se revestiam de legalidade meramente aparente, ou nem isso, e cuja anulação desde o início causaria frustração da expectativa individual sobre eles lançada¹¹”.

⁹ Jose Afonso da Silva, 2006, p. 133)

¹⁰ ÁVILA, Humberto. Segurança jurídica. Entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário.

São Paulo: Malheiros Ed., 2011, p. 360.

¹¹ ÁVILA, Humberto. Segurança jurídica, cit., 361.

Assim, a proteção da confiança legítima e a segurança jurídica constituem relevantes limites à atuação estatal, especialmente quando os particulares tenham organizado suas relações e realizado investimentos com fundamento em atos regularmente praticados pelo Poder Público. Sua incidência, contudo, não importa imutabilidade da legislação nem assegura a perpetuação do regime jurídico sob o qual determinada atividade econômica foi anteriormente desenvolvida.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é firme no sentido da inexistência de direito adquirido à manutenção de regime jurídico, sem que isso retire relevância constitucional das situações jurídicas efetivamente constituídas sob a legislação anterior. A própria Corte reconhece que a alteração legislativa pode reclamar mecanismos destinados à preservação de efeitos patrimoniais legitimamente consolidados, sem impedir a incidência prospectiva da nova disciplina.

Essa distinção é particularmente importante na hipótese vertente. A circunstância de os operadores terem obtido autorizações, realizado investimentos e estruturado suas atividades com fundamento no regime instituído pela Lei nº 14.790/2023 pode justificar, conforme a natureza de cada situação, medidas de transição, restituição de valores, eventual indenização ou preservação de relações jurídicas definitivamente constituídas. Tais consequências devem ser examinadas autonomamente e à luz das garantias constitucionais pertinentes.

O princípio da proteção da confiança, todavia, não confere aos particulares o poder de impedir que o Estado reveja, para o futuro, a política pública anteriormente adotada. A confiança juridicamente tutelável pode

projetar-se sobre os efeitos da mudança normativa, mas não transforma a legislação precedente em parâmetro constitucionalmente intangível.

Por conseguinte, ainda que se reconheça a necessidade de proteção de determinadas situações constituídas durante a vigência do regime anterior, daí não decorre direito constitucional à continuidade da exploração das apostas de quota fixa. Eventuais exigências de transição, restituição ou recomposição patrimonial dizem respeito às consequências da alteração legislativa, não à legitimidade constitucional da opção estatal de modificar o regime jurídico da atividade.

VI.IV. DO ATO JURÍDICO PERFEITO

O princípio da irretroatividade é um preceito de política jurídica, preservando os atos realizados sob a normatização das leis vigentes e reforçando a segurança jurídica do sistema.¹² Qualquer outro caso pode ser atingido pelas leis que tenham efeito retroativo, afora a proteção ao direito adquirido, à coisa julgada, ao ato jurídico perfeito e à irretroatividade das leis penais.

A garantia do ato jurídico perfeito, prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, constitui limite à incidência retroativa da legislação superveniente sobre relações validamente constituídas. O objetivo do legislador constituinte foi garantir o conceito de segurança jurídica nas suas duas acepções: a) derivada da previsibilidade do procedimento e das decisões que serão adotadas pelos órgãos estatais; b) significante da estabilidade das relações jurídicas definitivas. Direito adquirido é aquele que já se incorporou definitivamente em nossa esfera de disponibilidade, sendo amparado pelo

¹² BEVILÁQUA, Clóvis. Teoria geral do direito civil. Campinas: Red, 2001. p. 58.

princípio da inviolabilidade do passado¹³ nasceu no Império Romano, com Teodósio, vinculando-se aos *facta praeterita*.¹⁴

Sua aplicação à hipótese em exame exige, contudo, distinguir as relações jurídicas já aperfeiçoadas dos efeitos futuros cuja realização pressupunha a permanência do regime normativo anteriormente vigente. A jurisprudência desta Suprema Corte reconhece a proteção constitucional dos contratos regularmente celebrados, inclusive contra determinadas formas de retroatividade mínima, sem que disso resulte, porém, imunidade absoluta de todas as suas projeções futuras diante de alterações legislativas.

No que concerne às apostas já realizadas antes da entrada em vigor da Medida Provisória nº 1.394/2026, a questão reclama tratamento próprio. Se a relação contratual já se encontrava regularmente constituída sob a legislação então vigente, a posterior modificação do regime jurídico não pode simplesmente desconsiderar os efeitos definitivamente incorporados ao patrimônio jurídico das partes. Eventual disciplina das apostas pendentes deve, portanto, ser examinada à luz da garantia constitucional do ato jurídico perfeito e das regras de direito intertemporal, sem que a proteção dessas relações pretéritas implique, por si só, qualquer direito à realização de novas apostas ou à continuidade futura da atividade.

Diversa é a situação dos contratos de publicidade, patrocínio e mídia celebrados pelos operadores. A existência de contrato anterior não assegura às partes direito constitucional à execução indefinida de prestações que dependam da licitude futura da atividade objeto de divulgação. A garantia do ato jurídico perfeito protege o vínculo regularmente constituído, mas não possui o alcance

¹³ RÁO, Vicente. O direito e a vida dos direitos. 3. ed. São Paulo: RT, 1991. v. 1. p. 323.

¹⁴ HORTA, Raul Machado. Constituição e direito adquirido. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 1, 1993. p. 50.

de obrigar o Estado a conservar o ambiente normativo necessário à execução de todas as prestações futuras nele previstas.

Se determinada modalidade de publicidade passa a ser vedada por legislação superveniente, os efeitos dessa alteração sobre contratos anteriormente celebrados devem ser solucionados no plano do direito intertemporal e, quando cabível, mediante os correspondentes mecanismos de recomposição patrimonial. A impossibilidade superveniente de execução de determinada prestação não se confunde com a inexistência ou invalidação retroativa do contrato que lhe deu origem.

A distinção é, mais uma vez, essencial: a proteção constitucional do ato jurídico perfeito pode resguardar relações já constituídas e produzir consequências patrimoniais decorrentes da mudança legislativa, mas não assegura direito à perpetuação da atividade econômica ou do regime jurídico indispensável à execução futura de todos os contratos celebrados durante sua vigência. Eventuais incompatibilidades específicas devem ser solucionadas no âmbito próprio, sem que delas se extraia fundamento para a invalidação integral da Medida Provisória nº 1.394/2026.

VI.V. LIVRE INICIATIVA, ISONOMIA E PROPORCIONALIDADE

A livre iniciativa, alçada pelos arts. 1º, IV, e 170 da Constituição Federal à condição de fundamento da República e princípio da ordem econômica, não consubstancia liberdade econômica absoluta, tampouco assegura aos particulares direito irrestrito à exploração de qualquer atividade independentemente de sua conformação legislativa. A livre iniciativa, traduzida como liberdade de investimentos de acordo com o desiderato dos capitalistas, encontra como parâmetro de restrição a suas atividades os valores sociais que traduzem as prerrogativas do ser humano.

Essa premissa assume especial relevo em relação às apostas de quota fixa, cuja exploração sempre esteve submetida a autorização prévia e a regime regulatório específico, com exigências próprias de funcionamento, fiscalização e controle. O próprio Ministério da Fazenda registra que, desde 1º de janeiro de 2025, somente empresas previamente autorizadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas poderiam operar nacionalmente nessa modalidade.

A intensa intervenção estatal no setor não constitui, ademais, inovação introduzida pela Medida Provisória nº 1.394/2026. O regime anterior já submetia os operadores a regras relacionadas ao jogo responsável, à proteção dos consumidores, à publicidade, à prevenção do jogo patológico, à integridade das apostas e ao combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. A Lei nº 14.790/2023 e sua regulamentação exigiam, inclusive, políticas internas específicas para prevenção à lavagem de dinheiro, jogo responsável e integridade das apostas.

Essas preocupações foram progressivamente intensificadas, em julho de 2026, por exemplo, a regulamentação passou a exigir advertências expressas de que as apostas podem causar dependência, ocasionar perda de dinheiro e não constituem investimento, ao mesmo tempo em que foram reforçadas as restrições à publicidade e à exposição de crianças e adolescentes. Também foram instituídos mecanismos de identificação dos apostadores e rastreabilidade financeira destinados à prevenção da lavagem de dinheiro.

A própria Administração reconhecia, antes da edição da Medida Provisória, a existência de preocupações sociais associadas às novas tecnologias de apostas e a necessidade de fortalecimento dos instrumentos de prevenção e mitigação dos danos relacionados ao jogo. Há, portanto, interesses públicos constitucionalmente relevantes contrapostos à liberdade econômica invocada pela Requerente. Proteção do consumidor, tutela de crianças e adolescentes,

prevenção de comportamentos associados ao jogo patológico, proteção da economia popular, defesa da saúde pública, integridade financeira e combate à lavagem de dinheiro são objetivos que legitimam a conformação estatal da atividade. A controvérsia constitucional não pode ser examinada como se a Medida Provisória houvesse incidido sobre atividade econômica ordinariamente submetida apenas à autonomia privada.

Também não procede, sem demonstração adicional, a alegação de violação à isonomia construída a partir da comparação entre as apostas de quota fixa e as demais modalidades lotéricas, notadamente aquelas exploradas pela Caixa Econômica Federal. A igualdade constitucional pressupõe efetivo nexo de semelhança entre as situações comparadas¹⁵, e não simplesmente sua inserção em categoria jurídica abrangente comum.

As apostas de quota fixa, sobretudo quando exploradas em ambiente digital, apresentam características próprias quanto à forma de acesso, disponibilidade permanente das plataformas, frequência potencial das apostas, estrutura tecnológica, interação com publicidade digital e mecanismos de acompanhamento do comportamento dos usuários. O próprio regime regulatório anterior reconhecia essas particularidades ao estabelecer normas específicas de jogo responsável, monitoramento comportamental, publicidade e prevenção de danos para essa modalidade. Não se pode, por conseguinte, extrair exclusivamente da circunstância de ambas constituírem modalidades lotéricas a exigência constitucional de que recebam disciplina normativa idêntica.

Sob o prisma da proporcionalidade, igualmente não se evidencia a manifesta incompatibilidade constitucional sustentada na exordial. **A aferição**

¹⁵ AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 180.

desse princípio desenvolve-se mediante o exame da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito¹⁶.

A proibição mostra-se adequada ao objetivo declarado de reduzir a oferta lícita e institucionalizada da atividade cuja exploração o Estado passou a considerar incompatível com os interesses públicos que pretende proteger. A possibilidade de persistência de mercado clandestino constitui problema relevante de fiscalização, mas não torna logicamente inidônea a retirada da oferta legal. A existência de atividade ilícita paralela não obriga o Estado a conservar sua correspondente exploração autorizada.

Quanto à necessidade, a circunstância de serem concebíveis soluções menos restritivas, limites de publicidade, mecanismos de autoexclusão, restrições financeiras ou intensificação da fiscalização, não basta, isoladamente, para demonstrar a inconstitucionalidade da opção adotada. O exame jurisdicional da proporcionalidade não pode converter-se em substituição da escolha político-legislativa por aquela que o intérprete considere regulatoriamente preferível, sobretudo em matéria que envolve avaliações empíricas e prognósticas complexas acerca da eficácia dos diferentes instrumentos de intervenção.

Por fim, a proporcionalidade em sentido estrito exige que os impactos econômicos decorrentes da proibição sejam considerados conjuntamente com os bens jurídicos cuja proteção fundamentou a intervenção estatal. A extinção de atividade econômica anteriormente autorizada evidentemente produz custos para operadores, trabalhadores e demais agentes vinculados ao setor, os quais não podem ser ignorados. **Esses efeitos, contudo, devem ser confrontados com a proteção dos consumidores, da população infantojuvenil, da saúde, da**

¹⁶ AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 169-170.

economia popular e da integridade do sistema financeiro, valores igualmente dotados de fundamento constitucional e cuja tutela já orientava, inclusive, o regime regulatório precedente.

VI.VI.DA ALEGADA PROTEÇÃO DEFICIENTE DO CONSUMIDOR

A alegação de proteção deficiente do consumidor parte da premissa de que a proibição das apostas de quota fixa exploradas por operadores autorizados provocaria o deslocamento dos apostadores para plataformas clandestinas, submetendo-os a ambiente desprovido das garantias existentes no mercado regulado. A conclusão, contudo, encerra prognose de natureza essencialmente empírica, e não consequência jurídica necessária da alteração legislativa.

É certo que a defesa do consumidor constitui direito fundamental e princípio da ordem econômica, nos termos dos arts. 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição Federal. Disso não decorre, entretanto, que o texto constitucional tenha consagrado determinado modelo regulatório como única forma legítima de concretização desse dever de proteção. Em particular, não há fundamento para converter a manutenção de um mercado autorizado de apostas de quota fixa em exigência constitucional de tutela dos consumidores.

A eventual existência ou expansão de operadores clandestinos constitui problema que reclama atuação fiscalizatória e repressiva do Estado, mas não impõe, como consequência necessária, a preservação da exploração lícita da mesma atividade. A proibição do mercado autorizado e o combate à exploração clandestina situam-se em planos complementares e podem coexistir dentro de uma mesma política pública.

Por conseguinte, a tese de proteção insuficiente somente poderia sustentar a inconstitucionalidade da opção normativa mediante demonstração

consistente de que a proibição adotada inviabiliza, em si mesma, a tutela constitucional do consumidor. A mera previsão de que parte da demanda poderá migrar para operadores clandestinos, além de depender de confirmação empírica, não constitucionaliza o modelo regulatório anteriormente vigente nem retira do Estado a possibilidade de optar pela proibição da atividade acompanhada de mecanismos destinados à repressão de sua exploração irregular.

VI.VII. DA PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

Também não prospera a alegação de que as obrigações de transmissão e conservação de dados previstas na Medida Provisória nº 1.394/2026 seriam, por sua própria natureza, incompatíveis com o direito fundamental à proteção de dados pessoais assegurado pelo art. 5º, LXXIX, da Constituição Federal. A disciplina impugnada insere o tratamento dessas informações em contexto específico de encerramento das operações, restituição dos recursos pertencentes aos apostadores e cumprimento das obrigações regulatórias remanescentes.

Com efeito, os arts. 8º e 9º da Medida Provisória preveem a transmissão de informações individualizadas justamente para permitir a identificação dos respectivos titulares e a restituição integral dos valores devidos, enquanto os arts. 10 e 11 mantêm determinadas obrigações de conservação e reporte relacionadas às atividades desenvolvidas durante a vigência das autorizações. A coleta e o tratamento dos dados encontram-se, portanto, associados a finalidades determinadas e ao cumprimento de obrigações legalmente estabelecidas durante o processo de encerramento das operações.

A proteção constitucional dos dados pessoais não estabelece uma proibição absoluta de seu tratamento pelo Poder Público ou por particulares quando necessário ao cumprimento de obrigação legal. Exige, diversamente, que sua utilização permaneça vinculada a finalidade legítima, determinada e

compatível com a razão que justificou sua obtenção. No caso em exame, a própria sistemática instituída pela Medida Provisória relaciona o compartilhamento das informações à identificação dos apostadores, à restituição dos recursos e ao cumprimento das obrigações regulatórias decorrentes da cessação das atividades.

VI.VIII. DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO

O corolário básico do regime democrático é a possibilidade de os cidadãos se expressarem de acordo com o seu pensamento e as suas convicções (art. 5º, IV, da CF). Isso também se mostra essencial para que a população possa se manifestar, formar sua opinião e se posicionar nas decisões políticas tomadas pela sociedade.

A liberdade de expressão representa uma relação intrínseca com a democracia, constituindo-se um de seus pilares. Essa prerrogativa tem sua fundamentação no princípio da autodeterminação humana, permitindo seu direcionamento de forma a garantir um melhor aperfeiçoamento da personalidade e permitindo a divulgação de suas ideias de forma ampla. Se houver restrições abusivas a esse direito, a expressão dos cidadãos estará tolhida, sem que eles possam se manifestar de forma livre.

Garantida a liberdade de pensamento e a sua comunicação, a Constituição também ampara, inexoravelmente, a livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença (art. 5º, IX, da CF). A Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 10.12.1948, garante a liberdade de expressão de pensamento e de opinião: “liberdade de, sem interferências, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independente de fronteiras”.

Ela ocorre quando o pensamento se exterioriza, ou seja, quando o emitimos, podendo a manifestação ser recebida ou não por outros cidadãos. Como a liberdade de expressão de pensamento pode gerar danos, ela deverá ser nominada, não podendo haver veiculação de texto apócrifo ou anônimo, em razão da impossibilidade de identificação. O dano pode ocorrer nos seguintes casos: a) quando versar sobre um dado sensível, como exemplo, os direitos de privacidade; b) quando acarretar um crime de calúnia, injúria ou difamação; c) quando a informação não corresponder à realidade.

Em aplicação do instituto ao caso presente, tem-se que a vedação à publicidade das apostas de quota fixa também deve ser compreendida em conformidade com o objeto e a finalidade da Medida Provisória nº 1.394/2026. O art. 16 proíbe ações de comunicação, publicidade, propaganda, marketing e patrocínio relacionadas à atividade, alcançando conteúdos que ofereçam, promovam, divulguem ou facilitem o acesso às apostas e sejam direcionados ao público brasileiro.

A leitura sistemática do dispositivo evidencia que seu objeto é a comunicação de natureza promocional ou funcionalmente destinada à oferta e à difusão da atividade proibida, e não a circulação de informações acerca do fenômeno das apostas. Não há razão para compreender a norma como impedimento à atividade jornalística, à pesquisa acadêmica, à manifestação crítica ou à divulgação de informações de interesse público, que permanecem submetidas às garantias dos arts. 5º, IV, IX e XIV, e 220 da Constituição Federal.

A utilização do verbo “divulgue”, constante do § 1º do art. 16, não deve ser isolada do contexto normativo em que inserido. Sua interpretação deve guardar correspondência com as demais condutas previstas no dispositivo, oferecer, promover ou facilitar o acesso, e com a finalidade da norma de impedir a publicidade e a promoção comercial de atividade cuja exploração

passou a ser vedada. Desse modo, não se extrai do dispositivo necessária proibição de conteúdo jornalístico, científico, acadêmico, informativo ou crítico. Menos ainda qualquer embaraço a liberdade de expressão.

VI.IX. DO PERDIMENTO ADMINISTRATIVO DE VALORES

No mais, a impugnação dirigida ao § 2º-A do art. 21-A da Lei nº 14.790/2023, introduzido pela Medida Provisória nº 1.394/2026, parte da premissa de que o perdimento de valores somente poderia ser decretado mediante prévia intervenção judicial. O dispositivo, entretanto, estabelece expressamente que o perdimento dos valores mantidos nas contas bloqueadas será declarado em processo administrativo, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Trata-se, portanto, de medida de natureza administrativa inserida no exercício do poder estatal de fiscalização e repressão à exploração irregular da atividade. A circunstância de produzir consequências patrimoniais não transmuda, por si só, a providência em sanção penal nem conduz à conclusão de que sua imposição esteja constitucionalmente reservada ao Poder Judiciário. A própria legislação condiciona a medida à instauração de processo administrativo e assegura ao interessado as garantias previstas no art. 5º, LV, da Constituição.

Também não se pode extrair do art. 5º, XXXV, da Constituição uma reserva geral de jurisdição para todo ato administrativo que produza repercussões patrimoniais. A cláusula de inafastabilidade da jurisdição assegura que lesão ou ameaça a direito possa ser submetida ao Poder Judiciário; não estabelece, como regra, que toda decisão administrativa potencialmente restritiva de direitos dependa de autorização judicial prévia. A própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal identifica a reserva de jurisdição

com hipóteses constitucionalmente específicas nas quais compete ao Judiciário proferir não apenas a última, mas também a primeira decisão.

Nesse contexto, a alteração promovida pela Medida Provisória nº 1.394/2026 deve ser compreendida precisamente pela distinção entre controle judicial prévio e controle judicial posterior. O fato de o § 2º-A dispensar processo judicial antecedente não significa subtrair a decisão administrativa à apreciação jurisdicional. O operador atingido permanece autorizado a questionar tanto a regularidade do procedimento quanto seus pressupostos fáticos, sua fundamentação, sua proporcionalidade e a própria existência das condições legais para o perdimento.

Há, ademais, uma continuidade relevante com o regime anteriormente existente. O art. 21-A já previa o bloqueio das contas de operadores irregulares, determinando expressamente a observância do devido processo administrativo, do contraditório e da ampla defesa. O Decreto nº 13.033/2026, em sua redação anterior à Medida Provisória, igualmente disciplinava processo administrativo preparatório destinado à apuração dos pressupostos do perdimento, embora então previsse posterior postulação judicial pela União. A inovação consiste, portanto, em permitir que a declaração definitiva seja realizada administrativamente e não na criação de uma constrição patrimonial inteiramente dissociada de procedimento e garantias.

Por conseguinte, a ausência de autorização judicial prévia não conduz, por si só, à inconstitucionalidade do § 2º-A do art. 21-A da Lei nº 14.790/2023. Preservados o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e, sobretudo, a possibilidade de controle jurisdicional integral da decisão administrativa, não há incompatibilidade necessária com os arts. 5º, XXXV, LIV e LV, da Constituição Federal.

VII. DA IMPOSSIBILIDADE DE TRANSMISSÃO DE EVENTUAIS VÍCIOS PONTUAIS À INTEGRALIDADE DA MEDIDA PROVISÓRIA

Ainda que se admitisse, apenas para argumentar, a existência de incompatibilidade constitucional em aspectos específicos da Medida Provisória nº 1.394/2026 não se seguiria daí a inconstitucionalidade da opção legislativa fundamental de vedar a exploração das apostas de quota fixa.

O controle de constitucionalidade orienta-se, sempre que possível, pela conservação dos atos normativos, preservando-se as disposições que possuam autonomia jurídica e possam subsistir independentemente daquelas eventualmente reputadas incompatíveis com a Constituição. A jurisprudência desta Suprema Corte acolhe expressamente a teoria da divisibilidade, segundo a qual os dispositivos não atingidos pelo vício devem permanecer válidos no ordenamento jurídico.

Essa premissa assume especial importância no presente caso. As controvérsias relativas à forma de restituição dos valores pagos a título de outorga, à extensão das obrigações de tratamento de dados, ao perdimento de valores ou à suficiência do regime de transição não se confundem com a decisão legislativa de proibir a atividade. São questões juridicamente separáveis, relativas às consequências ou aos instrumentos de implementação da nova disciplina.

Por isso, eventual juízo de inconstitucionalidade deve ser circunscrito ao comando efetivamente incompatível com a Constituição. Conforme a natureza do vício identificado, dispõe esta Suprema Corte de técnicas como a interpretação conforme à Constituição, a declaração parcial de inconstitucionalidade, inclusive sem redução de texto, e a modulação dos efeitos da decisão, instrumentos destinados precisamente a evitar que uma

incompatibilidade delimitada produza consequências superiores às constitucionalmente necessárias.

Em consequência, mesmo o eventual acolhimento de alguma das impugnações pontuais formuladas na exordial não autoriza, por arrastamento, a suspensão ou invalidação integral da Medida Provisória nº 1.394/2026. Deve-se preservar, na máxima extensão constitucionalmente possível, a vontade legislativa legítima, mantendo-se hígido o núcleo normativo da Medida Provisória sempre que o eventual vício puder ser isolado e solucionado mediante técnica decisória menos abrangente.

VIII. DA MEDIDA CAUTELAR

Por fim, a medida cautelar postulada não reúne os pressupostos necessários ao seu deferimento. A concessão de tutela provisória em sede de controle concentrado pressupõe demonstração consistente da plausibilidade jurídica da pretensão e do perigo decorrente da manutenção do ato normativo, especialmente diante da presunção de constitucionalidade que o acompanha. O Supremo Tribunal Federal, ademais, considera na análise cautelar a existência de eventual *periculum in mora* inverso, inclusive para afastar providências capazes de produzir consequências institucionais ou sociais mais gravosas do que aquelas que pretendem evitar.

No caso, o *fumus boni iuris* encontra-se substancialmente enfraquecido pelas questões anteriormente demonstradas: a própria legitimidade ativa da Requerente é controvertida; o controle jurisdicional dos pressupostos de relevância e urgência das medidas provisórias possui caráter excepcional; inexistente direito adquirido à manutenção do regime jurídico de exploração das apostas; e a matéria se insere em espaço de conformação legislativa

particularmente amplo. Soma-se a isso o fato de que parte expressiva das objeções formuladas na exordial incide sobre aspectos específicos da disciplina normativa, suscetíveis de tratamento autônomo, sem comprometer a opção legislativa fundamental.

Há, ademais, relevante periculum in mora inverso. Se a Medida Provisória foi editada para enfrentar riscos que o Poder Público reputou relevantes sob as perspectivas social, consumerista e financeira, sua suspensão integral restabeleceria imediatamente a situação normativa que a intervenção estatal pretendeu modificar. A tutela cautelar, nesse cenário, anteciparia praticamente o resultado pretendido pela Requerente e impediria a implementação da política pública antes mesmo do exame definitivo de sua constitucionalidade.

Mostra-se particularmente desproporcional, por isso, a pretensão de suspensão integral dos trinta artigos da Medida Provisória nº 1.394/2026. Eventual plausibilidade de questionamentos referentes a dispositivos determinados não constitui fundamento suficiente para paralisar todo o regime instituído, sobretudo quando, como demonstrado, as matérias impugnadas apresentam elevado grau de divisibilidade. A própria atuação cautelar do Supremo admite soluções parciais quando apenas determinados comandos normativos justificam intervenção imediata.

Assim, o pedido cautelar deve ser integralmente indeferido. Subsidiariamente, caso esta Suprema Corte identifique plausibilidade jurídica específica quanto à restituição das outorgas, ao período de transição, à proteção de relações contratuais já constituídas, ao perdimento administrativo ou ao tratamento de dados pessoais, eventual tutela provisória deverá ser estritamente delimitada à matéria correspondente, preservando-se os demais dispositivos e, sobretudo, sem restabelecer integralmente a exploração das

apostas de quota fixa, em observância aos princípios da proporcionalidade, da divisibilidade e da conservação dos atos normativos.

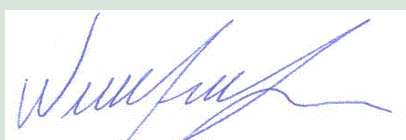
IX. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer o **PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT**:

- a) sua admissão no feito na qualidade de *amicus curiae*;
- b) preliminarmente, o **não conhecimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade**, diante da ilegitimidade ativa da ANSEJA, por ausência do caráter nacional exigido pelo art. 103, IX, da Constituição Federal;
- c) o **indeferimento da medida cautelar** postulada pela Requerente;
- d) no mérito, caso superada a preliminar, a **improcedência dos pedidos formulados na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade**, reconhecendo-se a constitucionalidade da Medida Provisória nº 1.394/2026 e das alterações promovidas na Lei nº 14.790/2023;
- e) subsidiariamente, caso reconhecida eventual inconstitucionalidade pontual, que seus efeitos sejam **estritamente delimitados aos dispositivos ou interpretações reputados incompatíveis com a Constituição**, mediante interpretação conforme, declaração parcial de inconstitucionalidade ou modulação de efeitos, preservando-se o núcleo constitucionalmente válido da Medida Provisória nº 1.394/2026;
- f) ainda subsidiariamente, em sede cautelar, que eventual provimento seja **restrito à matéria especificamente reputada plausível**, sem o restabelecimento integral da exploração das apostas de quota fixa.

São os termos em que se pede o deferimento.

Brasília (DF), 29 de setembro de 2026.



WALBER DE MOURA AGRA

OAB/PE 757-B

DAYANNE RODRIGUES

OAB/PE 61.775

MARA DE FATIMA HOFANS

OAB/RJ 68.152

BRUNO RUAS C. DE CASTRO MOREIRA

OAB/RJ 148.494

DANIEL ETUR MARTINS PEREIRA

OAB/RJ 161.855

Impresso por: 854.497.414-72 - WALBER DE MOURA AGRA
Em: 29/09/2026 - 17:18:07

