UNISJURIS
Revista Acadêmica
Grupo UNIS

A CASA SEMPRE GANHA? O FIM DAS BETS E O DEVER DA UNIÃO DE INDENIZAR OS AGENTES OPERADORES AUTORIZADOS

THE HOUSE ALWAYS WINS? THE BAN ON FIXED-ODDS BETTING IN BRAZIL AND THE FEDERAL GOVERNMENT'S DUTY TO COMPENSATE AUTHORIZED OPERATORS

Gabriel Gomes da Luz[1]
Rodrigo Almeida Magalhães[2]

1 Mestre em Direito Privado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Membro da Academia Brasileira de Direito Civil e do Núcleo de Estudos em Direito Societário. Advogado. Minas Gerais, Brasil. Email: dluz.gomesadv@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0002-9368-9961. Lattes: http://lattes.cnpq.br/8300400458958350.
2 Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Professor da PUC Minas e da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Advogado. Pesquisador do Grupo de Pesquisa "Direito, Desenvolvimento e Agroindústria" (UNIS/MG, CNPq). Minas Gerais, Brasil. Email: almeidamagalhaesrodrigo@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8869-2114. Lattes: http://lattes.cnpq.br/8655351102126052.

RESUMO

O presente artigo examina, à luz do direito administrativo, as consequências patrimoniais da proibição das apostas de quota fixa promovida por medida provisória editada em setembro de 2026, que extinguiu as autorizações federais expedidas com fundamento na lei regulamentadora do setor e negou aos agentes operadores a devolução da outorga e qualquer indenização. O problema consiste em saber se a União deve indenizar os particulares que pagaram pela autorização e organizaram seus empreendimentos para o prazo assegurado. Adota-se metodologia dedutiva, com revisão bibliográfica, legislativa e jurisprudencial. Sustenta-se que a qualificação legal do ato como discricionário não se confunde com a precariedade da posição jurídica dele decorrente e que a autorização onerosa e com prazo certo constitui autorização qualificada, cuja extinção antecipada, ainda que lícita, impõe dano especial e anormal e atrai a responsabilidade objetiva do Estado por atos lícitos. Examinam-se a qualificação da extinção como decaimento, a analogia com a encampação, os limites da cláusula de exclusão da indenização e o precedente legislativo dos bingos. Conclui-se que a validade da proibição não afasta o dever de indenizar, que abrange a restituição proporcional da outorga e os investimentos não amortizados, dependendo os lucros cessantes de prova concreta.

Palavras-chave: Apostas de quota fixa. Autorização administrativa. Responsabilidade do Estado por atos lícitos. Proteção da confiança. Indenização.

ABSTRACT

This article examines, the financial effects of the ban on fixed-odds betting enacted by a provisional measure issued in September 2026, which extinguished the federal authorizations granted under the statute regulating the sector and denied operators any refund of the license fee or compensation. The research problem is whether the Federal Government must compensate private parties who paid for the authorization and organized their businesses around the guaranteed term. A deductive methodology is adopted, with bibliographic, legislative and case-law review. It argues that the statutory qualification of the act as discretionary does not amount to the precariousness of the legal position it creates, and that a paid, fixed-term authorization is a qualified authorization whose early extinction, even if lawful, causes special and abnormal damage and triggers the strict liability of the State for lawful acts. It examines the classification of the extinction as lapse, the analogy with the

early buy-back of concessions, the limits of the exclusion clause and the legislative precedent of bingo halls. It concludes that the validity of the ban does not exclude the duty to compensate, covering the pro rata refund of the license fee and unamortized investments, while lost profits depend on concrete proof.

Keywords: *Fixed-odds betting. Administrative authorization. State liability for lawful acts. Legitimate expectations. Compensation.*

1 INTRODUÇÃO

Há, no universo das apostas, uma máxima que dispensa demonstração: a casa sempre ganha. Ela exprime a vantagem estrutural de quem organiza o jogo sobre quem dele participa, embutida nas próprias regras da banca.

A edição da Medida Provisória nº 1.394, de 25 de setembro de 2026, conferiu à máxima um sentido inesperado. Ao proibir, em todo o território nacional, a exploração, a oferta, a intermediação e a publicidade das apostas de quota fixa, a medida extinguiu, no prazo de trinta dias, as autorizações que a própria União havia expedido pouco menos de dois anos antes, mediante o pagamento de outorgas de R$ 30 milhões, e declarou, em seu art. 4º, parágrafo único, que a extinção não confere aos agentes operadores direito à devolução, total ou parcial, da contraprestação recolhida, nem à indenização pelo Poder Público (BRASIL, 2026).

Desta vez, a casa é o Estado: organizou o jogo, cobrou a entrada, recolheu os tributos e, encerrada a partida antes do tempo, reteve as fichas.

Não se discute, neste estudo, o acerto político da proibição. Os argumentos invocados pelo governo federal, relacionados ao endividamento das famílias e aos danos à saúde mental associados às apostas, situam-se no campo das escolhas legítimas do legislador, e a competência privativa da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, XX, da Constituição) abrange, em princípio, a decisão de proibir determinada modalidade lotérica.

O objeto deste artigo é outro e, em certa medida, independente daquele: saber se a União, ao extinguir antecipadamente autorizações onerosas e com prazo certo, deve indenizar os particulares que, confiando no regime por ela instituído, pagaram pela outorga, adaptaram-se a exigências regulatórias custosas e organizaram empreendimentos para um horizonte de cinco anos.

A posição do governo foi enunciada com clareza pelo Ministro da Fazenda no dia da edição da medida: a outorga teria sido "uma contraprestação feita naquele momento por uma autorização que tem por natureza precária" (PODER360, 2026). O argumento apoia-se na lição tradicional segundo a qual a autorização administrativa é ato unilateral, discricionário e precário, revogável a

qualquer tempo sem direito a indenização, e encontra respaldo aparente no art. 5º da Lei nº 14.790/2023, que atribuiu à autorização "natureza de ato administrativo discricionário" (BRASIL, 2023).

A hipótese que se pretende demonstrar é a de que esse raciocínio confunde dois planos distintos: a discricionariedade na expedição do ato e a precariedade da posição jurídica dele decorrente. Uma vez outorgada mediante contraprestação e com prazo certo, a autorização das apostas de quota fixa deixou de ser precária no sentido clássico, e a sua extinção antecipada, embora possa ser lícita, impõe aos agentes operadores um sacrifício especial e anormal, que atrai a responsabilidade objetiva da União por atos lícitos.

A questão não é meramente teórica. Segundo dados divulgados pela imprensa, foram expedidas 85 autorizações federais, que renderam à União cerca de R$ 2,55 bilhões em outorgas (CNN BRASIL, 2026), e as entidades representativas do setor já submeteram a medida ao Supremo Tribunal Federal, onde as ações foram distribuídas, por prevenção, ao Ministro Luiz Fux, relator das ações que impugnam a Lei nº 14.790/2023 (BNLDATA, 2026).

Ainda que a medida provisória venha a ser convertida em lei, ou mesmo que seja suspensa ou rejeitada, a definição do regime patrimonial da extinção das autorizações permanecerá como o problema jurídico central do fim das *bets*.

Para o desenvolvimento do tema, a fundamentação teórica reconstrói o regime jurídico das apostas de quota fixa e o conteúdo da Medida Provisória nº 1.394/2026 e investiga a natureza jurídica da autorização instituída pela Lei nº 14.790/2023, confrontando a concepção clássica da precariedade com a categoria das autorizações qualificadas. Em seguida, descreve-se o percurso metodológico da pesquisa.

Na análise e discussão dos resultados, examinam-se a extinção das autorizações como ato lícito danoso, sua qualificação dogmática e a presença dos requisitos do dano especial e anormal; os limites da cláusula legal de exclusão da indenização; e, por fim, a extensão da reparação devida pela União.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Da Lei nº 13.756/2018 à Lei nº 14.790/2023: a opção pela autorização onerosa

A modalidade lotérica das apostas de quota fixa foi criada pela Lei nº 13.756/2018, que a qualificou como serviço público e previu a sua exploração em ambiente concorrencial, mediante

autorização ou concessão do Ministério da Fazenda. A regulamentação, contudo, não foi editada no prazo legal, e o mercado expandiu-se, durante anos, sem disciplina efetiva, com operadores sediados no exterior oferecendo apostas a pessoas localizadas no território nacional.

Foi somente com a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, e com a regulamentação expedida pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda ao longo de 2024, que se estruturou o regime de exploração, cujo marco operacional foi fixado em 1º de janeiro de 2025, data a partir da qual somente as empresas autorizadas poderiam operar no país (YOGONET, 2025).

O legislador optou, deliberadamente, pela autorização como instrumento de outorga. O art. 4º da Lei nº 14.790/2023 estabeleceu que as apostas de quota fixa "serão exploradas em ambiente concorrencial, mediante prévia autorização a ser expedida pelo Ministério da Fazenda", e o art. 5º definiu os contornos do ato nos seguintes termos:

> Art. 5º A autorização para exploração das apostas de quota fixa terá natureza de ato administrativo discricionário, praticado segundo a conveniência e oportunidade do Ministério da Fazenda, à vista do interesse nacional e da proteção dos interesses da coletividade, observadas as seguintes regras: I - não estará sujeita a quantidade mínima ou máxima de agentes operadores; II - terá caráter personalíssimo, inegociável e intransferível; e III - poderá, a critério do Ministério da Fazenda, ser outorgada com prazo de duração de 5 (cinco) anos.
>
> § 1º A autorização de que trata este artigo poderá ser revista sempre que houver, na pessoa jurídica autorizada, fusão, cisão, incorporação, transformação, bem como transferência ou modificação de controle societário direto ou indireto.
>
> § 2º A revisão de autorização já concedida dar-se-á mediante processo administrativo específico, que poderá ser instaurado de ofício, nos termos da regulamentação, assegurados ao interessado o contraditório e a ampla defesa (BRASIL, 2023).

A escolha da autorização, em lugar da concessão precedida de licitação, foi justificada pela inexistência de escassez do bem jurídico pretendido: não havendo limite ao número de operadores, a licitação se tornaria expediente inócuo. Ingo Wolfgang Sarlet, ao defender a constitucionalidade do modelo diante da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.749, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, sustentou que a autorização constitui instrumento legítimo de outorga de serviço público quando inexistem escassez e monopólio natural, invocando a orientação do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 5.549, relativa ao transporte rodoviário interestadual de passageiros (SARLET, 2025).

Importa registrar, para os fins deste estudo, que a opção pela autorização não decorreu de uma intenção de conferir ao vínculo caráter precário, mas da adequação desse instrumento a um mercado aberto à entrada de múltiplos operadores.

A autorização, ademais, não foi gratuita. O art. 12 da Lei nº 14.790/2023 condicionou a sua expedição "ao recolhimento do valor fixo de contraprestação de outorga", limitado a R$ 30 milhões, "considerado o uso de 3 (três) marcas comerciais a serem exploradas pela pessoa jurídica em seus canais eletrônicos por ato de autorização", e o art. 13 fixou prazo improrrogável de trinta dias para o pagamento, sob pena de arquivamento do procedimento ou de caducidade da autorização (BRASIL, 2023).

Somaram-se a essa contraprestação exigências de capital mínimo, de conhecimento e experiência no setor, de requisitos técnicos e de segurança, de integração a organismos de monitoramento da integridade esportiva e de adoção de políticas de atendimento ao apostador, de prevenção à lavagem de dinheiro, de jogo responsável e de integridade das apostas (arts. 7º e 8º).

A expedição do ato dependia, nos termos do art. 11, da conclusão do Ministério da Fazenda pelo atendimento de todos os requisitos legais e regulamentares, após o exame da documentação e a avaliação da capacidade técnica e financeira da requerente. As primeiras autorizações definitivas foram publicadas em 31 de dezembro de 2024, com validade de cinco anos (YOGONET, 2025).

2.2 A Medida Provisória nº 1.394/2026 e a cláusula de exclusão da indenização

A Medida Provisória nº 1.394/2026 rompeu esse modelo de forma abrupta. O seu art. 1º proibiu, no território nacional, "a exploração, a oferta, a intermediação e a publicidade de loterias de aposta de quota fixa, em meio físico ou virtual", inclusive por agente sediado no exterior; o art. 6º vedou novas outorgas e declarou prejudicados os pedidos pendentes; e o art. 29 revogou o Capítulo V da Lei nº 13.756/2018 e a quase totalidade da Lei nº 14.790/2023.

O núcleo do problema examinado neste estudo, contudo, encontra-se no art. 4º:

> Art. 4º As concessões, permissões e autorizações para exploração de loterias de aposta de quota fixa concedidas com fundamento na Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, serão extintas ao término do prazo de trinta dias, contado da data de publicação desta Medida Provisória, sem prejuízo do cumprimento das obrigações e das vedações previstas durante o período de transição de que trata o Capítulo III.
>
> Parágrafo único. A extinção de que trata o caput decorre de motivo de interesse público e não confere ao agente operador de apostas direito à devolução, total ou parcial, da contraprestação de outorga recolhida nos termos do disposto no art. 12 da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, nem à indenização pelo Poder Público (BRASIL, 2026).

O dispositivo é revelador em três aspectos. Em primeiro lugar, qualifica a extinção como decorrente de "motivo de interesse público", e não de qualquer infração imputável aos agentes operadores: não se trata de sanção, mas de decisão política que sacrifica posições jurídicas regularmente constituídas.

Em segundo lugar, reconhece implicitamente que a questão da indenização se coloca, pois não haveria necessidade de afastar expressamente um direito que, por hipótese, inexistisse.

Em terceiro lugar, a mesma medida que nega aos agentes operadores qualquer compensação preserva integralmente as obrigações deles relativas ao período autorizado, inclusive as "regulatórias, tributárias e pecuniárias" (art. 10, I), e mantém a aplicação da legislação revogada aos fatos ocorridos durante a vigência das autorizações (art. 29, parágrafo único). O regime revogado sobrevive, assim, para os encargos dos particulares, mas não para os seus direitos.

O cronograma de transição reforça o caráter abrupto da medida. Os depósitos foram bloqueados na data da publicação; os apostadores poderiam sacar seus saldos até 5 de outubro; os sítios e aplicativos deveriam sair do ar no dia seguinte; e as autorizações seriam extintas em 25 de outubro de 2026 (PROJURIS, 2026). As autorizações expedidas em 31 de dezembro de 2024, com prazo de cinco anos, perderiam, assim, cerca de 64% de sua duração.

A medida foi acompanhada do Projeto de Lei nº 5.477/2026, que tipifica como crime a exploração e a publicidade de apostas de quota fixa, matéria vedada às medidas provisórias pelo art. 62, § 1º, I, "b", da Constituição (AGÊNCIA SENADO, 2026).

A reação foi imediata. A Associação Nacional pela Segurança Jurídica dos Jogos e Apostas e a Associação Nacional de Jogos e Loterias ajuizaram, respectivamente, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 8.024 e nº 8.027, alegando, entre outros fundamentos, a ausência de urgência, a violação da segurança jurídica e da livre iniciativa e a necessidade de um período mínimo de transição de 180 dias; a Associação Nacional dos Prefeitos e Vice-Prefeitos ajuizou a ADI nº 8.028, invocando também a perda de receitas municipais (GEN JURÍDICO, 2026; FOCUS GN, 2026a).

Em despacho noticiado em 2 de outubro de 2026, o relator determinou a intimação do Advogado-Geral da União para manifestação no prazo de 72 horas (BNLDATA, 2026). O Advogado-Geral da União, por sua vez, afirmou publicamente que a medida foi "rigorosamente validada sob a ótica jurídica" (CNN BRASIL, 2026).

2.3 A autorização na concepção clássica: discricionariedade e precariedade

A doutrina brasileira tradicional define a autorização como ato administrativo unilateral, discricionário e precário, pelo qual a Administração faculta ao particular o exercício de atividade ou o uso de bem público em seu próprio interesse.

A precariedade é o traço que, nessa concepção, distingue a autorização dos atos dotados de estabilidade: o autorizado não adquire direito à continuidade da situação consentida, podendo a

Administração revogar o ato a qualquer tempo, por razões de conveniência e oportunidade, sem que disso resulte dever de indenizar. José dos Santos Carvalho Filho sintetiza a concepção ao afirmar que autorização e permissão:

> [...] são atos administrativos discricionários e precários, como - repita-se - consta da própria definição do grande mestre. E são precários porque, em princípio, a pessoa não faz jus à continuação da atividade consentida [...] (CARVALHO FILHO, 2002, p. 125).

A precariedade, assim compreendida, não é uma qualidade do ato em si, mas da posição jurídica que ele constitui: precário é o vínculo em que o particular não tem direito à permanência. Essa observação é decisiva, porque permite compreender que a precariedade não decorre necessariamente da discricionariedade.

A discricionariedade diz respeito à margem de apreciação da Administração no momento da edição do ato, isto é, ao juízo sobre a conveniência e a oportunidade de autorizar; a precariedade diz respeito à estabilidade da situação jurídica constituída, isto é, à possibilidade de sua supressão sem compensação. São atributos que podem caminhar juntos, mas que não se implicam necessariamente.

Cid Tomanik Pompeu, em estudo clássico sobre o tema, já registrava que a autorização pode assumir natureza discricionária ou vinculada conforme o grau de predeterminação legal de suas condições (POMPEU, 1980).

A própria concepção clássica, ademais, conhece categorias intermediárias. Ao lado dos consentimentos simples, revogáveis *ad nutum*, a doutrina identifica as chamadas permissões "contratuais" ou "qualificadas", na terminologia de Cretella Júnior, e "condicionadas", na de Hely Lopes Meirelles (CARVALHO FILHO, 2002, p. 126), em que a Administração autolimita o seu poder de revogação, normalmente pela fixação de prazo ou pela imposição de encargos ao particular.

Nessas hipóteses, reconhece-se, em geral, que a revogação antecipada, embora possível diante de razões supervenientes de interesse público, não pode ser feita sem a recomposição dos prejuízos do particular, que organizou a sua atividade em função da estabilidade que lhe foi assegurada.

2.4 A autorização onerosa e com prazo certo: a erosão da precariedade

A autorização instituída pela Lei nº 14.790/2023 enquadra-se com precisão na categoria das autorizações qualificadas. Três elementos de seu regime são incompatíveis com a precariedade clássica.

O primeiro é o prazo. O art. 5º, III, previu a outorga "com prazo de duração de 5 (cinco) anos", e as autorizações efetivamente expedidas observaram esse prazo.

A fixação de termo final é, por definição, a autolimitação da Administração quanto à duração do vínculo: quem estabelece que o ato vigorará por cinco anos assegura ao destinatário que, ressalvadas as hipóteses legais de extinção, a situação perdurará durante esse período. Um ato com prazo certo cuja permanência dependesse apenas da vontade da Administração encerraria uma contradição em termos, pois o prazo nada significaria.

O segundo elemento é a onerosidade. O art. 12 não se refere a uma taxa de expediente ou ao custo do processamento do pedido, mas a uma "contraprestação de outorga", expressão que denota, na linguagem do direito administrativo, a remuneração devida pelo particular ao Poder Público em troca do direito de explorar determinada atividade.

A contraprestação, ademais, foi dimensionada em função do conteúdo econômico do direito outorgado, isto é, do uso de até três marcas comerciais durante o prazo da autorização. Não se pagam R$ 30 milhões por uma situação revogável a qualquer momento sem compensação, e nenhum agente econômico racional o faria.

O valor da outorga é, ele próprio, a demonstração de que o legislador e os particulares compreenderam a autorização como fonte de uma posição jurídica estável, cujo valor econômico se media pelo tempo de exploração assegurado. Em síntese: quem paga por cinco anos adquire cinco anos.

O terceiro elemento é a procedimentalização da revisão. O art. 5º, §§ 1º e 2º, admitiu a revisão da autorização em hipóteses determinadas, relacionadas a operações societárias da pessoa jurídica autorizada, e exigiu, para tanto, "processo administrativo específico", com contraditório e ampla defesa.

A lei, portanto, não conferiu à Administração o poder de rever livremente a autorização; ao contrário, delimitou as hipóteses de revisão e cercou-as de garantias procedimentais. Acrescente-se que o descumprimento das obrigações legais e regulamentares sujeitava os agentes operadores ao regime sancionador da própria lei, cuja aplicação também pressupunha o devido processo. Não se extrai do regime legal, portanto, um poder geral de revogação *ad nutum*.

Por essas razões, sustenta-se que a autorização das apostas de quota fixa, a despeito da qualificação legal de "ato administrativo discricionário", constituía uma autorização qualificada, que conferia ao agente operador uma posição jurídica estável pelo prazo de cinco anos, cujo conteúdo econômico foi por ele remunerado à vista.

Essa conclusão encontra eco nas primeiras manifestações doutrinárias sobre a medida provisória: para Luiz Felipe Maia, a autorização não constitui mera expectativa, mas "uma posição

jurídica concreta, que não pode ser tratada como se fosse uma simples expectativa", uma vez que "a outorga remunerou o direito de explorar a atividade por um prazo determinado" (FOCUS GN, 2026b).

2.5 Discricionariedade na outorga não é precariedade na permanência

O argumento governamental fundado no art. 5º da Lei nº 14.790/2023 parte da premissa de que a natureza discricionária do ato implicaria a sua revogabilidade a qualquer tempo, sem indenização. Essa premissa não resiste ao exame do próprio texto legal.

A discricionariedade referida no art. 5º é expressamente qualificada como juízo de conveniência e oportunidade exercido "à vista do interesse nacional e da proteção dos interesses da coletividade", e o dispositivo a associa às regras relativas à quantidade de operadores, ao caráter personalíssimo do ato e ao seu prazo.

Trata-se, nitidamente, da discricionariedade no momento da outorga: a lei quis afastar a pretensão de que o preenchimento dos requisitos legais gerasse direito subjetivo à autorização, preservando ao Ministério da Fazenda margem para recusá-la por razões de interesse público. Nada no dispositivo indica que, expedida a autorização e paga a contraprestação, a Administração conservaria o poder de suprimi-la livremente.

Ainda que assim não fosse, a discricionariedade não autoriza a supressão gratuita de posições jurídicas patrimoniais. A revogação dos atos administrativos encontra limites há muito reconhecidos, entre os quais o respeito aos direitos adquiridos, expressamente ressalvado pela Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, e, mesmo quando se admite a retirada de atos geradores de direitos por imperativos supervenientes de interesse público, ela se resolve em indenização.

A revogabilidade, em outras palavras, diz respeito à possibilidade de o Poder Público pôr fim ao ato; a indenização diz respeito às consequências patrimoniais desse fim. São planos distintos, e o segundo não se dissolve no primeiro.

Há, por fim, uma incoerência interna na tese da precariedade. Se a autorização fosse verdadeiramente precária, a União teria cobrado R$ 30 milhões por uma posição que poderia suprimir no dia seguinte, e o particular teria pago esse valor sem qualquer garantia de fruição.

A interpretação que conduz a esse resultado atribui ao legislador de 2023 a instituição de um negócio leonino, em que o Estado recebe a contraprestação integral e não assegura contrapartida alguma, o que é incompatível com os princípios da moralidade e da boa-fé que regem a atuação administrativa. A interpretação conforme a Constituição conduz, ao contrário, à conclusão de que a

autorização onerosa e com prazo certo é estável durante o seu prazo, ainda que não imune à intervenção superveniente do legislador.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

A pesquisa tem natureza jurídico-dogmática e adota o método dedutivo, partindo das categorias gerais do direito administrativo — a autorização, as formas de extinção dos atos administrativos e a responsabilidade civil do Estado por atos lícitos — para examinar a sua incidência sobre a extinção antecipada das autorizações de apostas de quota fixa.

O levantamento compreendeu três conjuntos de fontes. No plano normativo, examinaram-se a Constituição da República, a Lei nº 13.756/2018, a Lei nº 14.790/2023, a Medida Provisória nº 1.394/2026 e os diplomas que disciplinam figuras análogas, como a Lei nº 8.987/1995, a Lei nº 9.472/1997 e a Lei nº 9.981/2000. No plano jurisprudencial, selecionaram-se precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre direito adquirido a regime jurídico, proteção da confiança e responsabilidade do Estado por intervenção no domínio econômico, além de decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região relativa à exploração de bingos. No plano doutrinário, recorreu-se à literatura nacional de direito administrativo sobre a natureza da autorização e a responsabilidade estatal.

O referencial teórico adotado é a concepção da responsabilidade objetiva do Estado por atos lícitos fundada na igualdade na repartição dos encargos públicos, nas formulações de Celso Antônio Bandeira de Mello e de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, articulada à categoria das autorizações qualificadas.

Por se tratar de tema em curso, os fatos posteriores à edição da medida provisória foram apurados em fontes jornalísticas e institucionais, com recorte temporal até 2 de outubro de 2026. A pesquisa não envolveu seres humanos, razão pela qual dispensou apreciação por Comitê de Ética.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 A licitude da proibição e a autonomia do dever de indenizar

Afirmar a estabilidade da autorização não equivale a afirmar a inconstitucionalidade da proibição. O Estado conserva, mesmo diante de autorizações onerosas e com prazo, a competência para redefinir, por lei, a licitude de determinada atividade econômica, sobretudo quando estão em jogo valores como a saúde pública e a proteção do consumidor.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico, como assentado no Recurso Extraordinário nº 563.965/RN, relatado pela Ministra Cármen Lúcia (BRASIL, 2009), e não se pode pretender que as autorizações expedidas ao final de 2024 tenham congelado, por cinco anos, a competência legislativa da União sobre a matéria. As questões relativas à urgência da medida provisória e à razoabilidade do prazo de transição, suscitadas nas ações diretas, podem conduzir à sua invalidação total ou parcial, mas não constituem o objeto deste estudo.

O ponto central é que a licitude da proibição não exclui o dever de indenizar. Ao contrário, é precisamente porque a medida é lícita que a questão se coloca no campo da responsabilidade por atos lícitos.

O art. 37, § 6º, da Constituição não distingue entre atos lícitos e ilícitos, e a doutrina majoritária admite que a responsabilidade objetiva do Estado abrange ambos, desde que, no caso dos atos lícitos, o dano seja especial e anormal. Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece que, para esse fim, "ato antijurídico, para fins de responsabilidade objetiva do Estado, é o ato ilícito e o ato lícito que causa dano anormal e específico" (DI PIETRO, 2014, p. 723-724).

O fundamento dessa responsabilidade, na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, é o princípio da igualdade, que impõe "uma equânime repartição dos ônus provenientes de atos ou efeitos lesivos, evitando que alguns suportem prejuízos ocorridos por ocasião ou por causa de atividades desempenhadas no interesse de todos" (BANDEIRA DE MELLO, 2003, p. 866).

A hipótese paradigmática dessa modalidade de responsabilidade é a desapropriação, em que o Estado, no exercício lícito de sua competência, sacrifica o direito de um particular determinado em benefício da coletividade, e a Constituição lhe impõe o dever de indenizar previamente (art. 5º, XXIV).

A extinção antecipada das autorizações das *bets* aproxima-se estruturalmente dessa hipótese. A União não apenas restringe uma atividade econômica, como faz ao regular qualquer setor; ela suprime, antes do termo, um direito de exploração que ela própria outorgou mediante pagamento, transferindo à coletividade os benefícios pretendidos com a proibição e concentrando nos agentes operadores o seu custo patrimonial.

Na conhecida distinção da dogmática alemã entre garantia de existência (*Bestandsgarantie*) e garantia de valor (*Wertgarantie*), dir-se-ia que, diante do sacrifício legítimo, a garantia de permanência da posição jurídica converte-se em garantia de seu valor.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a lógica dessa responsabilidade em hipótese de intervenção da União sobre setor por ela regulado. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 571.969/DF, que examinou os danos causados à Varig S/A pelo congelamento de tarifas promovido pelos planos econômicos da década de 1980, o Tribunal assentou que "o Estado responde juridicamente também pela prática de atos lícitos, quando deles decorrerem prejuízos para os particulares em condições de desigualdade com os demais", e que, "apesar de toda a sociedade ter sido submetida aos planos econômicos, impuseram-se à concessionária prejuízos especiais, pela sua condição de concessionária de serviço" (BRASIL, 2014).

A analogia é direta: a proibição das *bets* atinge a todos, mas somente os agentes operadores autorizados suportam a perda de um direito de exploração pelo qual pagaram.

4.2 Revogação, decaimento ou encampação? A qualificação da extinção

A qualificação dogmática da extinção promovida pela medida provisória contribui para a compreensão de suas consequências. Não se trata de cassação, que pressupõe o descumprimento, pelo particular, das condições a que estava sujeito, nem de anulação, que pressupõe vício de legalidade do ato. Tampouco se trata, a rigor, de revogação, que é a retirada do ato pela própria Administração por razões de conveniência e oportunidade.

A extinção decorre de norma superveniente que tornou ilícita a atividade autorizada, o que corresponde à figura que Celso Antônio Bandeira de Mello denomina caducidade ou decaimento: a "retirada porque sobreveio norma jurídica que tornou inadmissível a situação dantes permitida pelo Direito e outorgada pelo ato precedente" (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 416).

O direito positivo brasileiro conhece disciplina específica do decaimento de autorizações, e ela é eloquente. A Lei nº 9.472/1997, Lei Geral de Telecomunicações, prevê, em seu art. 141, que "o decaimento será decretado pela Agência, por ato administrativo, se, em face de razões de excepcional relevância pública, as normas vierem a vedar o tipo de atividade objeto da autorização ou a suprimir a exploração no regime privado" (BRASIL, 1997).

O mesmo dispositivo condiciona o decaimento à efetiva incompatibilidade entre a preservação das autorizações já expedidas e o interesse público, e assegura à prestadora o direito de manter suas atividades regulares por prazo mínimo de cinco anos, ressalvada a desapropriação.

O legislador das telecomunicações, portanto, enfrentou exatamente a hipótese de norma superveniente que proíbe a atividade autorizada e ofereceu ao particular uma alternativa: ou a

continuidade das atividades por prazo mínimo de cinco anos, ou a desapropriação, com a correspondente indenização. Em nenhuma hipótese se admitiu a supressão imediata e gratuita.

A medida provisória, por sua vez, adotou vocabulário que remete a outro instituto. Ao extinguir "concessões, permissões e autorizações" por "motivo de interesse público", antes do termo previsto, o art. 4º descreve, em substância, a encampação, definida pelo art. 37 da Lei nº 8.987/1995 como "a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização" (BRASIL, 1995).

A aproximação não é arbitrária. As apostas de quota fixa foram qualificadas pela Lei nº 13.756/2018 como modalidade de serviço público, e a autorização da Lei nº 14.790/2023 funcionou, como reconhece a doutrina que a defendeu, como forma de outorga desse serviço (SARLET, 2025).

Há, é certo, uma diferença: na encampação, o poder concedente reassume o serviço, ao passo que, no caso das *bets*, a atividade é suprimida. A diferença, contudo, não altera a posição do particular, que, num caso e noutro, perde o direito de exploração pelo prazo remanescente em nome do interesse público.

A medida provisória toma da encampação a causa, isto é, a extinção antecipada por motivo de interesse público mediante lei, e rejeita o seu efeito necessário, que é a prévia indenização.

Seja qual for a qualificação adotada, decaimento ou encampação, a conclusão converge: o ordenamento brasileiro, quando disciplinou a extinção antecipada de outorgas por razões de interesse público, previu ou um regime de transição compatível com o prazo assegurado, ou a indenização do particular. A Medida Provisória nº 1.394/2026 não oferece nem uma coisa nem outra.

4.3 O dano especial e anormal dos agentes operadores

Na responsabilidade por atos lícitos, não basta a existência de dano causalmente vinculado à atuação estatal; é necessário que ele seja especial e anormal. Celso Antônio Bandeira de Mello define esses requisitos nos seguintes termos:

> Dano especial é aquele que onera a situação particular de um ou alguns indivíduos, não sendo, pois, um prejuízo genérico, disseminado pela sociedade. Corresponde a um agravo patrimonial que incide especificamente sobre certo ou certos indivíduos, e não sobre a coletividade ou genérica e abstrata categoria de pessoas. [...] Dano anormal é aquele que supera os meros agravos patrimoniais pequenos e inerentes às condições de convívio social (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 1013).

A especialidade do dano é evidente. A proibição é geral, pois se dirige a qualquer pessoa que pretenda explorar apostas de quota fixa no território nacional, mas o seu efeito patrimonial específico,

consistente na perda de um direito de exploração adquirido mediante contraprestação, recai exclusivamente sobre um grupo determinado de pessoas jurídicas: as titulares das 85 autorizações federais e as delegatárias dos Estados e do Distrito Federal.

Os operadores clandestinos, que nunca pagaram outorga nem se submeteram às exigências regulatórias, não suportam esse prejuízo; ao contrário, a perda é tanto maior quanto mais o particular confiou no regime legal e a ele se adaptou. É a autorização, portanto, que converte o efeito geral da proibição em um dano especial, do mesmo modo que, no precedente da Varig, era a condição de concessionária que convertia o efeito geral dos planos econômicos em prejuízo especial.

A anormalidade do dano decorre da conjugação de sua extensão e de sua forma. Quanto à extensão, a medida suprime cerca de 64% do prazo das autorizações expedidas no início do mercado regulado e, com ele, a possibilidade de amortizar investimentos que foram realizados justamente em razão das exigências da Lei nº 14.790/2023 e de sua regulamentação. Quanto à forma, a extinção ocorre no exíguo prazo de trinta dias, sem regime de transição para as autorizações, sem prazo para desmobilização ordenada e sem compensação.

Os riscos regulatórios ordinários de um setor sensível, como a majoração de tributos, a restrição da publicidade ou o endurecimento das exigências de jogo responsável, integram a álea que o empresário assume ao ingressar no mercado. A supressão integral e imediata da atividade, antes do termo assegurado pela própria União, excede essa álea e configura sacrifício que não se pode considerar inerente às condições normais de convivência com o poder regulatório do Estado.

Poder-se-ia objetar que a proibição era previsível, em razão do debate público sobre os efeitos sociais das apostas, da tramitação de projetos de lei com esse objetivo, como os Projetos de Lei nº 1.808/2026 e nº 2.258/2026, apresentados na Câmara dos Deputados (AGÊNCIA PÚBLICA, 2026), e da pendência das ações diretas que impugnam a Lei nº 14.790/2023 no Supremo Tribunal Federal.

A objeção prova menos do que pretende. A existência de debate político sobre a conveniência de uma atividade não transforma em álea ordinária a sua supressão imediata, sobretudo quando o próprio Estado, ciente desse debate, decidiu outorgar autorizações com prazo de cinco anos e cobrar por elas.

Além disso, a previsibilidade abstrata de uma mudança legislativa é atributo de toda atividade regulada; se bastasse para afastar a anormalidade, a responsabilidade por atos lícitos jamais incidiria no campo da intervenção econômica, o que contraria a orientação firmada no Recurso Extraordinário nº 571.969/DF. A previsibilidade pode, quando muito, repercutir na extensão da indenização, especialmente no que se refere aos lucros cessantes, como se examinará na subseção 4.9.

4.4 A responsabilidade do Estado como garantia constitucional indisponível ao legislador

Admitida a presença dos pressupostos da responsabilidade por atos lícitos, resta examinar se o art. 4º, parágrafo único, da Medida Provisória nº 1.394/2026 é apto a afastá-la. A resposta é negativa. A responsabilidade objetiva do Estado tem sede constitucional, no art. 37, § 6º, e não pode ser suprimida por ato normativo infraconstitucional, seja lei ordinária, seja medida provisória.

Uma lei pode, legitimamente, disciplinar a forma e o procedimento da indenização, fixar critérios para a sua quantificação ou estabelecer regimes de transição que reduzam ou eliminem o dano; não pode, contudo, declarar que um dano especial e anormal causado pelo Estado não será indenizado, sob pena de esvaziar a garantia constitucional por meio da simples vontade do legislador ordinário.

A cláusula apresenta, ademais, a peculiaridade de ter sido editada pelo próprio ente cuja responsabilidade está em discussão. Como observou Luiz Felipe Maia, "o governo não pode encerrar a discussão sobre sua própria responsabilidade por meio de uma cláusula que escreveu" (FOCUS GN, 2026b).

O argumento é reforçado pela natureza do ato. Embora veiculado em medida provisória, o art. 4º não contém norma geral e abstrata, mas comando de efeitos concretos, dirigido a um conjunto determinado de titulares de autorizações e destinado a extinguir, em data certa, atos administrativos individualizados.

Trata-se de ato materialmente administrativo sob forma legislativa, e a doutrina admite com menor resistência a responsabilidade do Estado por leis de efeitos concretos, precisamente porque nelas a generalidade, que tradicionalmente afastaria a especialidade do dano, está ausente.

Do ponto de vista processual, a cláusula não impede que cada agente operador deduza, perante a Justiça Federal (art. 109, I, da Constituição), pretensão indenizatória em face da União, no prazo prescricional de cinco anos do Decreto nº 20.910/1932, cabendo ao juízo, incidentalmente, afastar a aplicação do art. 4º, parágrafo único, na parte em que pretende excluir a indenização. O controle concentrado, por sua vez, pode resolver a questão com eficácia geral.

Registre-se que a sorte da medida provisória no Congresso Nacional não elimina o problema: por força do art. 62, § 11, da Constituição, não editado o decreto legislativo em caso de rejeição ou perda de eficácia, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da medida conservam-se por ela regidas, de modo que a extinção das autorizações prevista para 25 de outubro de 2026 tende a se consolidar ainda que a medida não seja convertida em lei.

4.5 Segurança jurídica, proteção da confiança e ausência de regime de transição

O princípio da segurança jurídica, em sua dimensão subjetiva de proteção da confiança legítima, oferece fundamento adicional à pretensão indenizatória. O Supremo Tribunal Federal reconhece a segurança jurídica como subprincípio do Estado de Direito, apto a proteger situações constituídas com base na confiança depositada pelo particular em atos estatais, como reconhecido no Mandado de Segurança nº 22.357/DF, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes (BRASIL, 2004), e a Lei nº 9.784/1999 inclui a segurança jurídica entre os princípios que regem a Administração Pública federal (art. 2º).

A confiança dos agentes operadores reunia todos os elementos geralmente exigidos para a sua proteção: uma base de confiança consistente em ato estatal formal e específico, a autorização com prazo de cinco anos; o exercício efetivo da confiança, traduzido no pagamento da outorga e na realização de investimentos; e a legitimidade da expectativa, pois nada no regime legal indicava que o vínculo pudesse ser suprimido gratuitamente.

A proteção da confiança não impede, em regra, a modificação do direito, mas impõe que a modificação seja acompanhada de medidas que preservem as posições constituídas ou compensem o seu sacrifício, entre as quais se destacam os regimes de transição e a indenização.

O legislador brasileiro positivou essa diretriz na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com as alterações da Lei nº 13.655/2018. O art. 23 impõe a previsão de regime de transição quando nova interpretação impuser novo dever ou novo condicionamento de direito, e o art. 21, parágrafo único, veda, nas decisões que decretam a invalidação de atos, contratos e normas administrativas, a imposição aos sujeitos atingidos de "ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos" (BRASIL, 2018a).

Embora tais dispositivos se dirijam às esferas administrativa, controladora e judicial, e não ao legislador, eles exprimem uma diretriz geral do ordenamento: a mudança de rumo do Estado não deve ser suportada, de forma anormal e excessiva, pelos particulares que confiaram no rumo anterior. Essa diretriz orienta, no mínimo, a interpretação judicial das consequências da medida provisória.

A Medida Provisória nº 1.394/2026 previu um período de transição, mas inteiramente voltado à proteção dos apostadores e ao cumprimento das obrigações remanescentes dos operadores: prazos para saque de saldos, para retirada de publicidade e para devolução de valores pelas instituições financeiras. Para as autorizações em si, o único regime de transição é o prazo de trinta dias entre a publicação e a extinção.

A ausência de transição compatível com o prazo assegurado é precisamente o que converte a mudança legislativa, em si legítima, em sacrifício especial e anormal, e é a indenização que deve suprir essa ausência.

4.6 O contraste com o precedente legislativo dos bingos

A experiência legislativa brasileira oferece um termo de comparação particularmente expressivo. Os bingos, autorizados pela legislação desportiva na década de 1990, tiveram sua base legal revogada pela Lei nº 9.981/2000, cujo art. 2º dispôs:

> Ficam revogados, a partir de 31 de dezembro de 2001, os arts. 59 a 81 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, respeitando-se as autorizações que estiverem em vigor até a data da sua expiração (BRASIL, 2000).

O legislador, ao proibir a atividade, não apenas concedeu prazo superior a um ano para a cessação, como preservou expressamente as autorizações vigentes até o seu termo.

A jurisprudência formada a partir dessa experiência confirma a relevância do prazo das autorizações. O Tribunal Regional Federal da 3ª Região, ao examinar a exploração de bingos após a revogação, afastou a alegação de direito adquirido justamente porque as autorizações tinham prazo máximo de doze meses, nos termos do Decreto nº 2.574/1998, e, uma vez expiradas, cessava o direito de exploração (BRASIL, 2012).

O raciocínio é o mesmo aqui sustentado, em sentido inverso: o direito do autorizado é delimitado pelo prazo da autorização; dentro desse prazo, há posição jurídica a ser respeitada ou indenizada; fora dele, não há.

O contraste com a Medida Provisória nº 1.394/2026 é evidente. Em 2000, a proibição de uma atividade autorizada por prazo de até doze meses foi acompanhada da preservação das autorizações vigentes; em 2026, a proibição de uma atividade autorizada por cinco anos, mediante o pagamento de R$ 30 milhões, é acompanhada da extinção das autorizações em trinta dias e da negativa de qualquer compensação.

O precedente demonstra que a preservação das outorgas vigentes é solução que o próprio legislador brasileiro já adotou ao proibir modalidade de jogo, e que não se mostra incompatível com o interesse público que fundamenta a proibição.

4.7 A restituição proporcional da outorga

A primeira e mais nítida parcela devida aos agentes operadores é a restituição proporcional da contraprestação de outorga, que encontra fundamento autônomo, independente até mesmo do

reconhecimento da responsabilidade por ato lícito, na vedação ao enriquecimento sem causa. O art. 885 do Código Civil dispõe que "a restituição é devida, não só quando não tenha havido causa que justifique o enriquecimento, mas também se esta deixou de existir" (BRASIL, 2002).

A outorga teve por causa a fruição do direito de exploração durante o prazo da autorização; extinta a autorização antes do termo por ato da própria União, a causa deixou de existir quanto ao período remanescente, e a retenção da parcela correspondente configura enriquecimento sem causa do Poder Público.

O argumento governamental de que a outorga remunerou apenas o ato de autorização, "naquele momento", não se sustenta diante do próprio regime legal, que dimensionou a contraprestação em função do uso de marcas comerciais durante o prazo da autorização. Uma contraprestação vinculada à fruição de um direito por prazo determinado é, por natureza, divisível no tempo.

Para as autorizações vigentes desde 1º de janeiro de 2025, com termo final em 31 de dezembro de 2029, a extinção em 25 de outubro de 2026 suprime 1.164 dos 1.826 dias do prazo, isto é, aproximadamente 63,7% de sua duração, o que corresponde a cerca de R$ 19,1 milhões por outorga de R$ 30 milhões. Projetado sobre as 85 autorizações expedidas, e ressalvadas as diferenças nas datas de expedição, o montante é da ordem de R$ 1,6 bilhão.

4.8 Investimentos não amortizados e custos de desmobilização

A segunda parcela compreende os investimentos realizados pelos agentes operadores em razão das exigências da Lei nº 14.790/2023 e de sua regulamentação e ainda não amortizados na data da extinção: certificação e integração de sistemas, infraestrutura tecnológica, estruturas de *compliance*, de prevenção à lavagem de dinheiro e de jogo responsável, sede e administração no território nacional, entre outros.

A analogia com o regime das concessões é, também aqui, esclarecedora. O art. 36 da Lei nº 8.987/1995 assegura, na extinção da concessão, a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados ou depreciados, e o art. 37 estende esse critério à encampação. A lógica subjacente é a de que o particular que investiu para atender às exigências do poder concedente, contando com o prazo da outorga para amortizar o investimento, não pode ser privado desse prazo sem a recomposição do que deixou de recuperar.

Integram igualmente o dano indenizável os custos de desmobilização decorrentes da extinção abrupta, como as verbas rescisórias de empregados, as multas e indenizações devidas pela rescisão

antecipada de contratos com fornecedores, veículos de comunicação e entidades desportivas patrocinadas, e os custos de encerramento das operações.

Quanto às verbas trabalhistas, a Consolidação das Leis do Trabalho contém regra que exprime, no campo das relações de emprego, a mesma lógica aqui sustentada. O art. 486 dispõe que, no caso de paralisação temporária ou definitiva do trabalho motivada "pela promulgação de lei ou resolução que impossibilite a continuação da atividade, prevalecerá o pagamento da indenização, que ficará a cargo do governo responsável" (BRASIL, 1943).

Ainda que a jurisprudência trabalhista aplique o dispositivo com cautela, ele demonstra que o ordenamento brasileiro reconhece, há décadas, que o custo da supressão legislativa de uma atividade lícita não deve recair integralmente sobre o particular.

Em todas essas rubricas, aplica-se a exigência de demonstração concreta do dano. O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Tema 826 da repercussão geral, no Recurso Extraordinário com Agravo nº 884.325/DF, relatado pelo Ministro Edson Fachin, firmou a tese de que "é imprescindível para o reconhecimento da responsabilidade civil do Estado em decorrência da fixação de preços no setor sucroalcooleiro a comprovação de efetivo prejuízo econômico, mediante perícia técnica em cada caso concreto" (BRASIL, 2020).

Embora formulada para a intervenção no setor sucroalcooleiro, a orientação aplica-se com igual razão à hipótese e impõe que cada agente operador demonstre, individualmente, os investimentos realizados, o seu grau de amortização e os custos efetivamente incorridos, afastando-se pretensões genéricas.

4.9 Lucros cessantes e o risco regulatório assumido

A questão mais controvertida diz respeito aos lucros cessantes, isto é, ao resultado positivo que os agentes operadores obteriam durante o prazo remanescente das autorizações. Em tese, a responsabilidade do Estado por atos lícitos conduz à reparação integral do dano especial e anormal, o que abrangeria os lucros cessantes. Há, contudo, razões para que essa parcela seja examinada com maior rigor no caso das *bets*.

Em primeiro lugar, a natureza da atividade e o ambiente regulatório em que se inseria compunham um risco que os agentes operadores conheciam ao ingressar no mercado: a exploração de atividade cujos efeitos sociais eram objeto de intenso debate, sujeita a ações diretas de inconstitucionalidade pendentes de julgamento e a sucessivas propostas de restrição. Esse risco não

afasta a anormalidade da supressão integral e imediata, como se demonstrou, mas pode legitimamente reduzir a expectativa de lucro protegida pela ordem jurídica.

Em segundo lugar, a projeção de lucros futuros em mercado sujeito a forte variação regulatória e tributária é especialmente incerta, o que torna mais exigente a prova pericial imposta pelo Tema 826.

Em terceiro lugar, o princípio da reparação integral convive com a vedação ao enriquecimento do lesado, devendo-se deduzir da indenização os valores que o agente operador deixou de despender em razão da cessação das atividades, como tributos e custos operacionais.

Sustenta-se, por isso, uma solução escalonada. A restituição proporcional da outorga e a indenização dos investimentos não amortizados e dos custos de desmobilização constituem o núcleo mínimo e incontornável da reparação, porque correspondem a valores que o particular desembolsou confiando no prazo assegurado pela União.

Os lucros cessantes, por sua vez, são devidos na medida em que o agente operador demonstrar, mediante perícia, a sua efetiva probabilidade, consideradas as condições regulatórias e tributárias vigentes à época da extinção, sem que a mera previsibilidade abstrata de mudanças no setor seja suficiente para afastá-los integralmente.

Devem ser consideradas, por fim, as circunstâncias que excluem ou reduzem o dever de indenizar. O agente operador que, à data da extinção, estivesse sujeito a processo sancionador apto a conduzir à cassação de sua autorização não pode pretender indenização pela perda de um prazo de que provavelmente não fruiria, e os valores por ele devidos à União em razão das obrigações regulatórias e tributárias preservadas pelo art. 10 da medida provisória podem ser considerados na liquidação, observados os limites legais da compensação com a Fazenda Pública.

Tais circunstâncias, contudo, devem ser apuradas caso a caso e não autorizam a negativa geral e apriorística de indenização que o art. 4º, parágrafo único, pretende estabelecer.

4.10 As delegações estaduais e a responsabilidade da União

A Medida Provisória nº 1.394/2026 não se limitou às autorizações federais. O seu art. 2º, § 1º, determinou também a extinção, no mesmo prazo, das “concessões, permissões ou autorizações estaduais e distritais para exploração de loterias de aposta de quota fixa”, outorgadas pelos Estados e pelo Distrito Federal com fundamento na competência material que o Supremo Tribunal Federal lhes reconheceu no julgamento das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) nº 492 e nº 493 e da ADI nº 4.986.

Nessas hipóteses, o ente que outorgou a delegação e dela recebeu as contraprestações é diverso do ente que a extinguiu.

A situação recoloca a clássica controvérsia sobre a autoria da medida estatal que afeta vínculos com a Administração. Maria Sylvia Zanella Di Pietro sustenta que, no regime federativo brasileiro, a teoria do fato do príncipe somente se aplica quando a autoridade responsável pela medida pertence à mesma esfera de governo do ente contratante, aplicando-se, nos demais casos, a teoria da imprevisão (DI PIETRO, 2009, p. 279); José dos Santos Carvalho Filho, em sentido oposto, afirma que "o Poder Público é um todo unitário de propósito comum" e que não importa a origem federativa da álea administrativa (CARVALHO FILHO, 1986, p. 77-78).

No caso das *bets*, a perspectiva da responsabilidade por atos lícitos oferece solução mais adequada. Os Estados não podem ser compelidos a indenizar a extinção de delegações que não decidiram extinguir e de cuja supressão, aliás, também são vítimas, pela perda das receitas correspondentes.

O dano especial e anormal suportado pelos delegatários estaduais é causado por ato da União, e é a União, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição, a pessoa jurídica a que se imputa o ato danoso e que deve responder pela indenização. A eventual restituição, pelos Estados, das contraprestações por eles recebidas, e o correspondente direito de regresso em face da União, suscitam questão própria, que extrapola os limites deste estudo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O percurso desenvolvido neste artigo permitiu demonstrar que a proibição das apostas de quota fixa promovida pela Medida Provisória nº 1.394/2026, ainda que venha a ser reputada válida, não exonera a União do dever de indenizar os agentes operadores cujas autorizações foram extintas antes do termo.

Em primeiro lugar, verificou-se que a autorização instituída pela Lei nº 14.790/2023, embora qualificada pelo legislador como ato discricionário, não era precária. A discricionariedade referida no art. 5º diz respeito ao juízo de conveniência e oportunidade no momento da outorga, e não à permanência da posição jurídica constituída.

A fixação de prazo de cinco anos, a exigência de contraprestação de até R$ 30 milhões e a procedimentalização da revisão do ato caracterizam uma autorização qualificada, que assegurava ao agente operador uma posição jurídica estável durante o seu prazo.

Em segundo lugar, demonstrou-se que a licitude da proibição não afasta o dever de indenizar, que se situa no campo da responsabilidade objetiva do Estado por atos lícitos.

A extinção antecipada das autorizações impõe aos agentes operadores dano especial, porque recai exclusivamente sobre o grupo determinado de titulares de outorgas onerosas, e anormal, porque suprime cerca de 64% do prazo assegurado, no exíguo intervalo de trinta dias, sem regime de transição.

Em terceiro lugar, sustentou-se que a extinção corresponde dogmaticamente ao decaimento da autorização e reproduz, em substância, os pressupostos da encampação, e que o ordenamento brasileiro, ao disciplinar essas figuras, associou a extinção antecipada por interesse público à preservação de um prazo de transição ou à indenização do particular, como demonstram o art. 141 da Lei Geral de Telecomunicações, o art. 37 da Lei nº 8.987/1995 e o precedente legislativo dos bingos.

Em quarto lugar, concluiu-se que a cláusula do art. 4º, parágrafo único, da medida provisória não é apta a excluir a responsabilidade da União, que tem sede constitucional e não pode ser afastada pelo próprio ente responsável por meio de norma de efeitos concretos, sobretudo diante do princípio da proteção da confiança.

Em quinto lugar, propôs-se que a indenização compreenda, como núcleo mínimo, a restituição proporcional da outorga, fundada também na vedação ao enriquecimento sem causa, e os investimentos não amortizados e custos de desmobilização, sujeitando-se os lucros cessantes à demonstração pericial de sua efetiva probabilidade, e que a responsabilidade pela extinção das delegações estaduais recai igualmente sobre a União, autora do ato danoso.

Conclui-se, portanto, que, no fim das *bets*, a casa não pode ganhar sempre. O Estado pode, legitimamente, encerrar o jogo que ele próprio organizou; não pode, contudo, fazê-lo retendo as fichas daqueles que, confiando nas regras por ele estabelecidas, pagaram para sentar-se à mesa.

A indenização, longe de constituir um prêmio aos agentes operadores ou um obstáculo à proteção da saúde pública, é o preço constitucional da mudança de rumo e a condição para que a palavra do Estado, expressa em suas autorizações, continue a valer alguma coisa.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA PÚBLICA. Lei para proibir bets: quais as chances de virar realidade? **Agência Pública**, São Paulo, jul. 2026. Disponível em: https://apublica.org/2026/07/blindagem-ao-cidadao-ou-arma-eleitoral-o-que-esta-por-tras-de-projeto-para-proibir-bets/. Acesso em: 2 out. 2026.

AGÊNCIA SENADO. Chega ao Congresso projeto que torna crime a exploração de bets. **Senado Notícias**, Brasília, 28 set. 2026. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2026/09/28/chega-ao-congresso-projeto-que-torna-crime-a-exploracao-de-bets. Acesso em: 2 out. 2026.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BNLDATA. Fux dá 72 horas para a AGU se manifestar sobre a MP que proíbe as bets. **BNLData**, 2 out. 2026. Disponível em: https://bnldata.com.br/fux-da-72-horas-para-a-agu-se-manifestar-sobre-a-mp-que-proibe-as-bets/. Acesso em: 2 out. 2026.

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

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

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, 1943.

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

BRASIL. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997**. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais. Brasília, DF: Presidência da República, 1997.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

BRASIL. **Lei nº 9.981, de 14 de julho de 2000**. Altera dispositivos da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a.

BRASIL. **Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública, sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b.

BRASIL. **Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.394, de 25 de setembro de 2026**. Proíbe a exploração, a oferta, a intermediação e a publicidade de loterias de apostas de quota fixa no território nacional, 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança nº 22.357/DF**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 27 maio 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 563.965/RN**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 11 fev. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 571.969/DF**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 12 mar. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário com Agravo nº 884.325/DF (Tema 826 da Repercussão Geral)**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 18 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 473**. Sessão Plenária de 3 dez. 1969.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Processo nº 0015668-83.2004.4.03.6100/SP**. Relatora: Des. Fed. Cecília Marcondes. Julgamento em 22 nov. 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. O fato do príncipe nos contratos administrativos. **Revista de Direito da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 73-79, jan./jun. 1986.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Autorização e permissão: a necessidade de unificação dos institutos. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n. 16, 2002.

CNN BRASIL. À CNN, Jorge Messias descarta risco jurídico à MP do fim das bets. **CNN Brasil**, 26 set. 2026. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/a-cnn-jorge-messias-descarta-risco-juridico-a-mp-do-fim-das-bets/. Acesso em: 2 out. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FOCUS GN. STF recebe ADI 8.028 da ANPV contra fim das bets. **Focus GN**, set. 2026a. Disponível em: https://focusgn.com/brasil/associacao-nacional-dos-prefeitos-contesta-a-constitucionalidade-do-fim-das-bets-em-acao-no-stf. Acesso em: 2 out. 2026.

FOCUS GN. Fim das bets: empresas podem cobrar indenização da União. **Focus GN**, 2 out. 2026b. Disponível em: https://focusgn.com/brasil/luiz-felipe-maia-advogado-o-judiciario-tera-de-examinar-a-mudanca-regulatoria-os-direitos-decorrentes-das-autorizacoes-e-os-danos-demonstrados-em-cada-caso. Acesso em: 2 out. 2026.

GEN JURÍDICO. Desdobramentos da proibição às bets no Congresso e no STF. **GEN Jurídico**, 29 set. 2026. Disponível em: https://blog.grupogen.com.br/juridico/tipo/informativo/desdobramentos-da-proibicao-as-bets-no-congresso-e-no-stf-29-9-2026/. Acesso em: 2 out. 2026.

PODER360. Governo Lula não devolverá dinheiro das outorgas de bets. **Poder360**, Brasília, 25 set. 2026. Disponível em: https://www.poder360.com.br/poder-governo/governo-lula-nao-devolvera-dinheiro-das-outorgas-de-bets/. Acesso em: 2 out. 2026.

POMPEU, Cid Tomanik. Natureza jurídica da autorização. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 142, p.11-21, out./dez. 1980.

PROJURIS. Proibição das bets (MP 1.394/2026): prazos, saldo e ações. **Projuris**, 2026. Disponível em: https://www.projuris.com.br/blog/proibicao-bets-mp-1394-2026/. Acesso em: 2 out. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. A autorização como forma de outorga de serviços públicos: o caso das apostas de quota fixa. **Consultor Jurídico**, 11 jul. 2025. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-jul-11/a-autorizacao-como-forma-de-outorga-de-servicos-publicos-o-caso-das-apostas-de-quota-fixa/. Acesso em: 2 out. 2026.

YOGONET. Ministério da Fazenda autoriza funcionamento de 66 empresas de apostas no mercado regulado. **Yogonet**, 2 jan. 2025. Disponível em: https://www.yogonet.com/brasil/noticias/2025/01/02/4038-ministerio-da-fazenda-autoriza-funcionamento-de-66-empresas-de-apostas-no-mercado-regulado. Acesso em: 2 out. 2026.