

Visão do Direito



Jaques Reolon

Advogado, presidente da Associação Nacional dos Advogados nos Tribunais de Contas do Brasil (Anatrimon), vice-presidente da Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados; mestre em direito administrativo e doutor em direito constitucional

Proibição das bets por medida provisória: como ficam os estados e os operadores?

Em 25 de setembro, foi publicada a medida provisória que proíbe as apostas de quota fixa em todo o país. Em trinta dias, as autorizações concedidas desde 2025 estarão extintas; em 10, sites e aplicativos devem sair do ar. Cada operador pagou até R\$ 30 milhões por autorização federal de cinco anos, e a MP declara que nada será devolvido nem indenizado.

O que são bets?

Loteria é o gênero; bet é uma de suas espécies. Nas loterias tradicionais, como as da Caixa, o resultado vem de sorteio aleatório e o prêmio é mutualista: parte da arrecadação é rateada entre os acertadores, sem risco para o operador. Na bet, ou aposta de quota fixa, criada pela Lei 13.756/2018 e regulada pela Lei 14.790/2023, o resultado depende de evento real e o apostador sabe de antemão quanto receberá, pela cotação (odd). O operador atua como banca e assume o risco.

A proibição por MP foi adequada?

A medida provisória é instrumento de urgência, e o STF já admitiu afastá-la quando a

urgência é evidentemente ausente. As apostas estavam reguladas e fiscalizadas pela própria União havia quase dois anos; não viram emergência de um dia para outro. Há vício mais grave. Desde 2001, como reação ao bloqueio das poupanças, a Constituição proíbe que medida provisória disponha sobre retenção ou sequestro de bens, poupança popular ou qualquer ativo financeiro. A MP faz exatamente isso: congela recursos, imobiliza saldos e institui perdimento administrativo. A vedação constitucional se define pelo objeto, não pela intenção. Esse vício formal dispensa o juiz de opinar sobre a política pública: discute-se só o instrumento.

O pacto federativo foi observado?

Em 2020, o STF decidiu que a União legisla sobre loterias, mas não tem exclusividade para explorá-las. Estados instituíram loterias próprias e concederam a quota fixa a empresas privadas; participamos da implantação na Paraíba e no Rio Grande do Norte. Cabe à União definir as modalidades, e ela sustentará que extinguir a quota fixa é competência

sua. Mas a MP vai além: extingue contratos estaduais, ato privativo de outro ente, impõe deveres aos Estados e declara que nada devem a quem contratou de boa-fé. Isso fere a autonomia do art. 18 da Constituição.

Haverá direito a indenizações?

A Constituição garante a propriedade e, quando permite tomá-la, exige indenização justa, prévia e em dinheiro. A perda sem qualquer indenização só existe como pena, nos casos de cultivo de drogas e trabalho escravo. A MP inverte a lógica: retira direito de quem agiu lícitamente, sob autorização onerosa, invocando o interesse público, que é justamente a causa que gera o dever de indenizar. A Convenção Americana de Direitos Humanos, de hierarquia suprallegal segundo o STF, assegura o mesmo. A encampação, retomada de serviço delegado, exige lei específica e indenização prévia; a MP usa a mesma causa e suprime a consequência. Cabem a devolução proporcional da outorga, os danos emergentes pelos investimentos induzidos e, com menor chance, lucros cessantes.

Pode-se considerar um confisco administrativo?

A MP autoriza o perdimento de valores bloqueados sem processo judicial, destinando-os ao fundo de segurança pública. O perdimento administrativo existe na esfera aduaneira, mas aqui o objeto são ativos financeiros, vedados à MP; a perda de bens é pena e exige devido processo; e a destinação a fundo público revela caráter sancionatório. Contraditório administrativo não substitui jurisdição, sobretudo quando o patrimônio pode ser de apostadores.

O que os estados e os operadores podem fazer?

Nas ADPFs 492 e 493 e na ACO 3696, o STF fixou que os Estados explorem loterias em seus territórios e só a União atua em âmbito nacional. A União pode extinguir a modalidade, mas não contratos estaduais nem serviço público estadual em seu território. Os Estados podem acionar o STF (ADI e ação cível originária) ou a Justiça Federal; os operadores, o mandado de segurança e ações indenizatórias. O que não cabe é esperar: em trinta dias a extinção se consuma.

Visão do Direito



Marcus Vinicius Vita

Mestre e doutor em direito constitucionais e membro da Comissão de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da OAB

A contribuição da composição extrajudicial para o sistema de Justiça

O Judiciário é uma das portas do sistema judicial, mas não precisa ser a primeira a se abrir diante de toda pretensão. A Justiça não é menor quando uma questão é solucionada pelo diálogo, por meio de instrumentos como conciliação, mediação ou plataformas de acordo para casos em massa. É essa compreensão que torna especialmente relevante o Tema Repetitivo 1.396, que coloca diante do Superior Tribunal de Justiça (STJ) uma questão que, embora processual na forma, é muito mais ampla no conteúdo. O tribunal vai definir se, em ações prestacionais decorrentes de relações de consumo, a parte precisa demonstrar que buscou uma solução extrajudicial antes de ingressar em juízo. Trata-se de um marco histórico, uma vez que definirá o papel dos métodos autocompositivos. Nesse contexto, é razoável que os acordos sejam reconhecidos como parte do próprio sistema de Justiça. O valor de uma resposta, afinal, é ela ser adequada ao problema, e não o fato de ter sido dada por sentença.

Cabe destacar que o debate não é sobre

a imposição de acordos, o que seria um paradoxo, nem sobre a criação de barreiras extrajudiciais para o acesso à Justiça. A discussão é sobre integrar ao processo judicial, em determinadas situações, a tentativa de composição extrajudicial. Os dados mostram que essa é uma medida urgente. Só em 2025, ingressaram no Judiciário mais de 40 milhões de novos processos, o maior volume da série histórica computada pelo CNJ.

Seria benéfico que o Tema 1.396 resultasse no reconhecimento da busca pelo acordo como uma das portas legítimas para o início da solução de controvérsias, preservando o Judiciário como a garantia essencial, mas sem ser o destino automático de toda divergência. Esse julgamento pode, portanto, produzir um efeito estrutural e representar um divisor de águas na prestação jurisdicional. A própria dimensão da controvérsia levou o STJ a realizar, em maio deste ano, duas sessões de audiência pública para ouvir diferentes setores sobre os impactos processuais e sistêmicos da discussão. Há situações que exigem atuação judicial imediata. Há outras em que uma

resposta administrativa séria ou uma negociação efetiva podem resolver a questão sem que ela precise se transformar em litígio.

Se o STJ reconhecer alguma exigência de tentativa prévia de acordo, esse desenho precisará ser construído com cuidado. Não faria sentido transformar a solução extrajudicial em mera formalidade. Em situações urgentes, diante de negativa inequívoca, quando não houver canal minimamente funcional ou quando a espera puder agravar o prejuízo, a exigência não deveria operar como obstáculo.

Também seria um erro reduzir o debate a uma estratégia para diminuir o número de processos no Judiciário. A redução de demandas pode ser consequência, mas não é a ideia central. O ponto principal é reconhecer que nem toda pretensão precisa ser convertida, desde o início, em processo judicial. Algumas podem ser solucionadas antes, com menos desgaste e mais rapidez, sem perda de proteção jurídica.

Isso não significa ignorar a dimensão do problema. O modelo cria, ainda, um incentivo para empresas e instituições. Se a solução

prévia passa a ter peso real, canais de atendimento deixam de ser apenas estruturas formais e precisam se tornar instrumentos efetivos de resposta. A qualidade da composição extrajudicial passa, então, a integrar a própria qualidade do sistema de Justiça.

O processo existe para resolver problemas que exigem intervenção jurisdicional, não para ser o único caminho diante de qualquer pretensão. Por isso, o Tema 1.396 vai além da discussão sobre uma condição para o ajuizamento de determinadas demandas de consumo. Ele coloca em debate a própria forma como compreendemos o sistema de Justiça e o espaço que o consenso deve ocupar dentro dele. O acordo não é uma solução menor, nem simples instrumento para reduzir processos. Quando livre, efetivo e adequado, ele também realiza direitos. O Judiciário permanecerá como garantia quando a composição não for possível, suficiente ou adequada. Reconhecer que a Justiça pode começar antes do processo é compreender que o sistema existe para oferecer soluções, e não apenas para transformar pretensões em ações judiciais.