

MP das bets: Uma medida provisória pode extinguir outorgas já pagas sem qualquer indenização?

A Lei nº 14.790/2023, que versa sobre as loterias de apostas de quota fixa (usualmente tratadas sob a alcunha de *bets*), dispunha em seus arts. 12 e 13 que a expedição da autorização para exploração de tal tipo de atividade econômica era condicionada ao recolhimento do valor fixo de contraprestação de outorga (limitado a, no máximo, R\$ 30.000.000,00), a ser pago no prazo improrrogável de 30 dias (prazo este que, se descumprido, redundava no arquivamento definitivo do procedimento de autorização ou na caducidade da autorização). Em contrapartida, a autorização podia ser outorgada pelo prazo de 5 (cinco) anos.

E utilizamos a expressão “dispunha” em razão de a Lei nº 14.790/2023 ter sido quase que inteiramente revogada pela Medida Provisória nº 1.394/2026 que, por seu turno, ao proibir a exploração, a oferta, a intermediação e a publicidade de *bets* no território nacional, trouxe de forma expressa em seu art. 4º que as concessões, permissões e autorizações para exploração de loterias de aposta de quota fixa serão extintas ao término do prazo de trinta dias e que tal extinção 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 nem à indenização pelo Poder Público. O art. 2º, por sua vez, estende a proibição e a extinção às explorações estaduais e distritais.

Ou seja, operadores que pagaram antecipadamente por cinco anos de outorga, muitos deles há menos de dois anos, verão seus títulos extintos sem receber de volta um único centavo.

Surge, então, a questão: pode uma medida provisória extinguir antecipadamente outorgas onerosas, com prazo certo e já pagas, afastando qualquer indenização?

De pronto já antecipamos que a resposta é não. Mas é preciso fazer uma distinção que nos parece essencial: a questão aqui não é saber se a União pode proibir as *bets*. Razões de saúde pública, de proteção ao consumidor e de combate à ludopatia poderiam, em tese desde que verificáveis a urgência e a relevância, até justificar a medida. O ponto é outro: ainda que a proibição seja válida, a cláusula que afasta qualquer compensação não o é.

Também convém precisar o enquadramento. Não se trata, propriamente, de reequilíbrio econômico-financeiro, instituto que pressupõe um contrato que segue em execução e cuja equação precisa ser recomposta. O que a MP faz é extinguir antecipadamente vínculos que ainda tinham prazo a correr. A questão, portanto, é de indenização pela extinção, e não de manutenção da equação do contrato.

Pois bem. No âmbito da União, a Lei nº 14.790/2023 consignava que a exploração da atividade econômica de apostas de quota fixa não se tratava de concessão de serviço público nos termos da Lei nº 8.987/1995 (que exige licitação, contrato de concessão com prazo determinado, risco do concessionário etc.), mas de regime de autorização (outorga onerosa, com contraprestação), em ambiente concorrencial, tipicamente usado para atividades econômicas reguladas. Já no âmbito dos Estados e do DF, a legislação federalⁱⁱ permitia que tais entes explorassem, em seus territórios, as modalidades lotéricas previstas na legislação federal, diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização, conforme regulamentação própria.

Nos casos de concessão, a situação se aproxima da encampação, isto é, a retomada do serviço pelo poder concedente, durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público (expressão, aliás, reproduzida quase literalmente no art. 4º da MP). Ocorre que o art. 37 da Lei nº 8.987/1995 condiciona a encampação a lei autorizativa específica e ao prévio pagamento de indenização. A MP buscou exatamente o contrário: a retomada sem indenização alguma.

Poder-se-ia objetar que a MP, por ter força de lei ordinária, poderia afastar a exigência da Lei nº 8.987/1995. É verdade. Por isso o argumento decisivo não é legal, mas constitucional.

Em primeiro lugar, o art. 5º, XXXVI, da CF/88 protege o ato jurídico perfeito: a outorga paga e expedida por prazo certo é situação jurídica consolidada, que a lei nova não pode desconstituir sem compensação. Em segundo lugar, o art. 37, § 6º, consagra a responsabilidade objetiva do Estado, que, conforme bem se sabe, alcança também os danos decorrentes de atos lícitos quando anormais e específicos, e poucos danos serão mais específicos do que a extinção, por ato normativo, de um grupo determinado de outorgas já pagas. Em terceiro lugar, reter integralmente a contraprestação correspondente a cinco anos de exploração, tendo permitido bem menos do que isso, configura enriquecimento sem causa do Poder Público, além de ofender a proteção da confiança legítima, corolário da segurança jurídica. Nos casos de concessão, soma-se ainda a garantia do art. 37, XXI, que, ao impor a manutenção das “condições efetivas da proposta”, protege a equação entre os encargos assumidos pelo particular e a remuneração que lhe é devida.

Não por acaso, o STF, no RE 571.969 (caso Varig), reconheceu o dever da União de indenizar concessionária por ato de política econômica que rompeu o equilíbrio de sua concessão. Se o Estado responde quando uma medida geral desequilibra o contrato, com mais razão deve responder quando o extingue.

E as autorizações federais? Aqui reside, a nosso ver, o ponto de maior repercussão. É verdade que a autorização é, tradicionalmente, ato precário, revogável a qualquer tempo sem indenização. Mas, como é de notório conhecimento entre os operadores do direito, há uma distinção entre a autorização simples e a autorização qualificada (onerosa e com prazo certo), cuja revogação antecipada gera direito à indenização. É exatamente o caso: a outorga federal foi paga à vista, em valor expressivo, e vinculada a prazo de cinco anos. Não se pode tratar como precário aquilo que o próprio Estado precificou como duradouro.

Há, ainda, um vício federativo autônomo. O art. 2º da MP estende a proibição e a extinção às explorações estaduais e distritais. Ocorre que o STF, no julgamento das ADPFs 492 e 493 e da ADI 4.986, reconheceu a competência dos Estados para explorar serviços lotéricos. Ainda que a União detenha competência privativa para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios (art. 22, XX, da CF/88), daí não decorre o poder de, por medida provisória, desconstituir contratos firmados por outros entes federativos, sem sequer dispor sobre as indenizações devidas aos concessionários estaduais.

Veja, a medida provisória, prevista no art. 62 da Constituição, tem força de lei ordinária e, como ato normativo infraconstitucional, não pode contrariar, restringir ou abolir garantia constitucional. A legislação infraconstitucional pode disciplinar o exercício

desses direitos (v.g. prazos, procedimentos, critérios de cálculo da indenização etc.) desde que não os esvazie ou torne inviáveis. E é exatamente isso que faz o parágrafo único do art. 4º, ao afastar, de forma apriorística e absoluta, qualquer devolução ou indenização.

Em suma: a Medida Provisória nº 1.394/2026 pode, ao menos em tese e sem maiores reflexões e aprofundamentos, até proibir as *bets*, mas não pode extinguir outorgas onerosas com prazo certo sem indenizar os seus titulares, sendo devida, no mínimo, a devolução proporcional da outorga relativa ao período não usufruído. A cláusula que afasta a devolução e qualquer indenização é inconstitucional, seja em relação às autorizações federais, seja, com ainda mais razão, em relação às concessões estaduais, que atraem também o vício federativo.

Por **Aldem Johnston Barbosa Araújo**, advogado de Mello Pimentel Advocacia. Membro da Comissão Especial de Saneamento e da Comissão de Direito Administrativo da OAB/PE. Membro da Coordenação de Direito Público da Editora da OAB/PE. Pós-Graduado em Direito Público.

E-mail: aldem.johnston@mellopimentel.com.br.

ⁱ Art. 4º, *caput* e parágrafo único, da MP nº 1.394/2026.

ⁱⁱ Art. 35-A da Lei nº 13.756/2018, incluído pela Lei nº 14.790/2023.