

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO ROBERTO BARROSO, M.D.  
PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,**

*Distribuição ao Exmo. Ministro LUIZ FUX, por prevenção à ADI 7.721 e à ADI 7.640*

O **SOLIDARIEDADE**, pessoa jurídica de direito privado, partido político registrado no E. Tribunal Superior Eleitoral, inscrito no CNPJ sob o nº 18.532.307/0001-07, com sede ao SHIS, QL 26 Conjunto 1, Lote 19, Casa 26, Lago Sul, em Brasília-DF. CEP 71665-115, neste ato representado pelo seu Presidente, Sr. PAULO PEREIRA DA SILVA, brasileiro, casado, deputado federal, portador da cédula de identidade RG nº 10.273.141-X e inscrito no CPF sob nº 210.067.689-04, por intermédio de seu procurador firmado *in fine* nos termos do instrumento de outorga especial em anexo, com fulcro nos art. 102, I, “a” e art. 103, VIII, da Constituição Federal de 1988 e nos arts. 2º, VIII, da Lei Federal nº 9.868/1999, vem propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
(COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR),**

em face da integralidade da Lei Federal nº 14.790, de 29/12/2023 (que dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa e dá outras providências) por violação aos seguintes preceitos magnos: (i) proteção à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CF/1988); (ii) proteção ao valor social do trabalho e à livre iniciativa (art. 1º, IV, art. 170, *caput*, IV e parágrafo único da CF/1988) e (iii) direito à saúde (art. 6º e arts. 196 e 197 da CF/1988).

## **I. DAS PRELIMINARES.**

1. O inciso VIII do artigo 103 da Constituição Federal de 1988 e o inciso VIII do artigo 2º da Lei Federal nº 9.868/1999 conferem legitimidade a partido político com representação no Congresso Nacional para a propositura de ações do controle concentrado, como a presente ADI. A documentação ora colacionada comprova que o Autor, partido político SOLIDARIEDADE (SD), atende a tal exigência.

2. Acrescente-se que o Autor foi constituído nos termos da Lei nº 9.096/1995, devidamente registrado no Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas e no Tribunal Superior Eleitoral, há mais de um ano e tem como objetivo, em seu programa, a defesa dos princípios constitucionais e da probidade administrativa, preceitos aqui objeto de defesa, consoante será detalhado a seguir.

3. Encerrando esta seara de preliminares, é pacífico que a situação de partido político com representação no Congresso Nacional é suficiente para a legitimação do ora Autor para propositura da presente ADI, não sendo necessária a demonstração de pertinência temática

## **II. DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.**

4. A presente ação direta de inconstitucionalidade tem por objeto a integralidade da Lei Federal nº 14.790, de 29/12/2023<sup>1</sup>, diploma normativo federal que dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa e conhecida como “Lei das *Bets*”.

5. Eis um resumo daquele diploma legislativo:

6. O “*Capítulo I: Disposições Preliminares*” (art. 1º ao art. 3º) define os conceitos-chave como aposta, quota fixa, apostador, e evento esportivo. Estabelece a regulamentação para a exploração de apostas de quota fixa em eventos reais ou virtuais, excluindo eventos com participação de menores de idade.

<sup>1</sup> Texto publicado no DOU de 30.12.2023 - Edição extra, retificado no DOU de 8.1.2024 e retificado no DOU de 9.1.2024.

7. O “*Capítulo II: Do Regime de Exploração*” (art. 4º ao art. 5º) estabelece que as apostas de quota fixa devem ser exploradas em ambiente concorrencial mediante autorização do Ministério da Fazenda, que será concedida por cinco anos e poderá ser revisada em caso de fusões ou mudanças societárias. A autorização é inegociável e intransferível.

8. O “*Capítulo III: Do Agente Operador de Apostas*” (art. 6º ao art. 8º) é dividido nas seguintes seções e respectivos comandos:

- (i) “*Seção I: Disposições Preliminares* (art. 6º): a exploração de apostas é exclusiva para pessoas jurídicas autorizadas pelo Ministério da Fazenda;
- (ii) “*Seção II: Dos Requisitos Gerais*” (art. 7º): define os requisitos para que as pessoas jurídicas possam operar, como sede no Brasil e controle acionário; e
- (iii) “*Seção III: Das Políticas Corporativas Obrigatórias*” (art. 8º): as operadoras devem adotar políticas de atendimento ao apostador e combate à lavagem de dinheiro, terrorismo e manipulação de resultados.

9. O “*Capítulo IV: Do Procedimento de Autorização*” (art. 9º ao art. 13) determina que a autorização poderá ser solicitada a qualquer tempo por meio de processo eletrônico e, ainda, que a concessão depende da avaliação da capacidade técnica e financeira do requerente.

10. O “*Capítulo V: Da Oferta e Realização de Apostas*” (art. 14 ao art. 20) é dividido nas seguintes seções e respectivos comandos:

- (i) “*Seção I: Da Forma de Realização de Apostas*” (art. 14 ao art. 15): As apostas *podem* ser físicas ou virtuais estas últimas devem ser feitas exclusivamente *online*;
- (ii) “*Seção II: Da Publicidade e da Propaganda*” (art. 16 ao art. 18): a publicidade deve seguir normas do Ministério da Fazenda, com proibição de direcionamento a menores de idade; e

- (iii) “*Seção III: Da Integridade das Apostas*” (art. 19 ao art. 20): as operadoras devem adotar medidas de segurança contra fraudes e manipulação de resultados.

**11.** O “Capítulo VI: Das Transações de Pagamento” (art. 21 ao art. 25) estabelece que a regulamentação das apostas envolve instituições financeiras brasileiras, que serão responsáveis pela gestão das contas dos apostadores, evitando que seus recursos sejam misturados com os das operadoras.

**12.** O “Capítulo VII: Dos Apostadores” (art. 26 ao art. 29) é dividido nas seguintes seções e respectivos comandos:

- (i) “*Seção I: Dos Impedidos de Apostar*” (art. 26): veda a participação de menores de idade, agentes operadores, pessoas influentes no evento apostado, entre outros;
- (ii) “*Seção II: Dos Direitos Básicos*” (art. 27): garante direitos ao apostador, como informações claras e proteção de dados;
- (iii) “*Seção III: Do Direito à Orientação e ao Atendimento*” (art. 28): estabelece a obrigatoriedade de um serviço de atendimento ao apostador por parte da operadora; e
- (iv) “*Seção IV: Das Condutas Vedadas na Oferta de Apostas*” (art. 29): veda práticas como a concessão de crédito ou bônus para apostas e impede a oferta de apostas em ambientes físicos de empresas de crédito.

**13.** O “Capítulo VIII: Dos Prêmios” (art. 30 ao art. 32) prescreve que os prêmios devem ser pagos exclusivamente por meio de transferência bancária, sendo tributados pelo Imposto de Renda. Não reclamados em 90 dias, os prêmios são revertidos a fundos públicos.

**14.** O “Capítulo IX: Da Fiscalização” (art. 33 ao art. 37) dispõe que o Ministério da Fazenda terá poder de fiscalização, incluindo auditoria em tempo real dos sistemas de apostas. As operadoras são obrigadas a comunicar suspeitas de manipulação ou fraudes em até cinco dias úteis.

**15.** O “*Capítulo X: Do Regime Sancionador*” (art. 38 ao art. 48) é dividido nas seguintes seções e respectivos comandos:

- (i) “*Seção I: Disposições Preliminares*” (art. 38): as infrações serão apuradas por processo administrativo que observará princípios como legalidade e ampla defesa;
- (ii) “*Seção II: Das Infrações*” (art. 39 ao art. 40): define como infrações a exploração sem autorização e a falta de fornecimento de informações à fiscalização;
- (iii) “*Seção III: Das Penalidades*” (art. 41 ao art. 42): prevê penalidades que variam de advertências a multas de até 2 bilhões de reais, além da possibilidade de cassação de autorizações;
- (iv) “*Seção IV: Do Termo de Compromisso*” (art. 43): permite que o Ministério da Fazenda suspenda processos administrativos mediante acordo de cessação das práticas infratoras e compensação dos prejuízos;
- (v) “*Seção V: Das Medidas Coercitivas e Acautelatórias*” (art. 44 ao art. 46): prevê medidas cautelares como suspensão de pagamentos de prêmios em caso de suspeitas de fraude; e
- (vi) “*Seção VI: Do Processo Administrativo Sancionador*” (art. 47 ao art. 48): define o rito dos processos administrativos sancionadores sob a regulamentação do Ministério da Fazenda.

**16.** Finalmente, o “*Capítulo XI: Disposições Finais*” (art. 49 ao art. 51) trata de disposições sobre a não configuração de exploração de loteria em algumas modalidades (como *fantasy sports*), além de alterações em legislações anteriores e a instituição de taxas de fiscalização.

### III. DOS EFEITOS SOCIAIS E ECONÔMICOS NOCIVOS DA APLICAÇÃO DO DIPLOMA ORA OBJURGADO.

17. Destarte, pelo exposto, tem-se que a Lei Federal nº 14.790/2023 estrutura legalmente o setor de apostas de quota fixa e, em contrapartida, determina a obrigatoriedade de práticas de “jogo responsável”, visando mitigar o impacto negativo do endividamento, impõe limitações à publicidade e estabelece políticas de prevenção aos transtornos psicológicos relacionados ao jogo.

18. Contudo, o fato é que tais disposições de contrapartida vêm se mostrando inócuas.

19. Estudos e levantamentos recentes demonstram cabalmente que a aplicação efetiva do diploma ora objurgado aumentou exponencialmente o endividamento das famílias e o comportamento de risco associado ao jogo compulsivo e diminuiu o poder de compra das famílias e a circulação de renda, com afetação inclusive de programas sociais voltados aos mais vulneráveis financeiramente.

20. Neste sentido, destacam-se os seguintes dados levantados recentemente pelo “Instituto Locomotiva” (em anexo<sup>2</sup>):

- (i) **“Volume de apostas esportivas foi estimado entre R\$ 60 e 100 bilhões em 2023:** Com crescimento de 89% ao ano entre 2020 e 2024, estima-se um desembolso de R\$ 40 a R\$ 50 bilhões em 2023 com apostas esportivas (41 vezes o que se gasta com ingressos de futebol, 12 vezes o que se gasta com cinema, ou 3,5 vezes o que se gasta com *games*, por exemplo). O número de empresas que atuam no setor no país passa atualmente de 400 e segue crescendo”;
- (ii) **“A maioria dos apostadores são homens, jovens e de classe média baixa:** 40% dos apostadores são da classe D e E. Segundo dados de um levantamento do Instituto

---

<sup>2</sup> Disponível no [https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/relatorios/impacto\\_apostas\\_esportivas\\_consumo\\_pub\\_strategy\\_2024.pdf](https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/relatorios/impacto_apostas_esportivas_consumo_pub_strategy_2024.pdf)

Locomotiva realizado em setembro de 2023, mais de 30% da população de baixa renda já fez alguma aposta esportiva e 21% desse público ainda não conhece a modalidade, destacando o potencial de crescimento dessa forma de entretenimento para os consumidores. A principal motivação declarada pelos apostadores é ‘ganhar dinheiro’, mas apenas 23% relatam que conseguiram ganhar mais do que perderam com apostas”;

- (iii) **“As apostas já representam 1,38% do orçamento familiar nas classes D/E:** No orçamento médio familiar, elas representavam 0,73% em 2023 – 4,9% do que é gasto em alimentação (1,5% em 2018) e 36% em lazer e cultura (10% em 2018). Em 2018, esses números eram 0,22% na média Brasil, e 0,27% para classes D/E, o que mostra aumento de 3 a 4 vezes em apenas 5 anos. Para referência, gastos com lazer e cultura representam 1,84% do orçamento familiar na média Brasil, 1,49% nas classes D/E”.
- (iv) **“Em 2024, as apostas podem chegar a 5,5% do valor das despesas com alimentação:** Potenciais impactos das apostas incluem gastar menos com despesas discricionárias, como lazer, vestuário, higiene/beleza e até alimentação. Essas atividades podem aumentar o interesse por outras relacionadas (ex.: ingressos esportivos ou assinaturas para acompanhar os jogos pela TV), impulsionando suas receitas. As cotas de patrocínios, por exemplo, têm sido favorecidas pelas empresas de apostas esportivas, que vêm dominando os espaços publicitários do futebol no Brasil”;
- (v) **“A maioria dos jogadores têm a percepção de que perderam mais dinheiro do que ganharam ao longo de várias apostas, apesar da principal motivação ser o lucro.** Segundo o Instituto Locomotiva, apenas 36% dos que já ganharam dinheiro com apostas usam o valor com outros gastos. Isso reforça a percepção de que

grande parte do *turnover* (valor total de apostas realizadas) fica dentro do ecossistema das apostas e não volta para a economia para ser gasto em outros setores de consumo”.

**21.** Os dados acima deixam claro que os mais vulneráveis financeiramente são os mais susceptíveis aos malefícios das apostas desportivas.

**22.** Neste sentido, relatório divulgado pelo Banco Central no dia 24/09/2024, que revelou que beneficiários do Bolsa Família gastaram R\$ 3 bilhões em sites de apostas esportivas, somente no mês de agosto. O valor equivale a 21,2% dos recursos distribuídos pelo programa no mesmo mês<sup>3</sup>.

**23.** O montante foi desembolsado por membros de 5 milhões de famílias com direito ao benefício social. Entre eles, 4 milhões são chefes de família, ou seja, aqueles que recebem diretamente a renda do governo. Só estes enviaram R\$ 2 bilhões (67% do volume total) por Pix para as *bets* em agosto<sup>4</sup>.

**24.** E mais: trata-se de quadro negativo não só para os apostadores e familiares, mas para toda a economia nacional.

**25.** Segundo o Banco Itaú, o apostador brasileiro perdeu, no balanço entre vitórias e derrotas com *bets*, R\$ 23,9 bilhões entre junho de 2023 e o mesmo mês em 2024. O jogador pagou, segundo o estudo, R\$ 68,2 bilhões em apostas e taxas de serviço e recebeu de volta R\$ 44,3 bilhões<sup>5</sup>.

**26.** É óbvio que tal desvio de recursos reduz a poupança interna e a capacidade de investimentos. Não por acaso, a Confederação Nacional do Comércio - CNC revisou para baixo a projeção de crescimento do setor varejista em 2024, ajustando de 2,2% para 2,1%. A mudança reflete o impacto negativo causado pelo aumento descontrolado das apostas *on-line*, que tem comprometido a renda das famílias e redirecionado o consumo para jogos de azar, em vez de bens e serviços essenciais.

**27.** A mesma pesquisa da CNC aponta que:

<sup>3</sup> <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2024/09/24/beneficiarias-do-bolsa-familia-enviaram-r-3-bi-para-bets-em-um-mes-diz-bc.htm>

<sup>4</sup> <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2024/09/24/beneficiarias-do-bolsa-familia-enviaram-r-3-bi-para-bets-em-um-mes-diz-bc.htm>

<sup>5</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/08/brasileiro-perdeu-r-239-bi-com-apostas-em-12-meses-diz-itaui.shtml>

- (i) Com mais de R\$ 68 bilhões gastos em apostas entre 2023 e 2024, o setor varejista enfrenta potencial redução de até 11,2% no faturamento, o que representa uma perda de R\$ 117 bilhões por ano. Apenas no primeiro semestre deste ano, a estimativa é que os cassinos *on-line* já retiraram R\$ 1,1 bilhão do comércio; e
- (ii) No primeiro semestre de 2024, aproximadamente 1,3 milhão de brasileiros já têm dívidas em atraso em razão dos cassinos *on-line*, muitos dos quais utilizam o cartão de crédito sem controle.<sup>6</sup>

**28.** Tal quadro factual permite afirmar que a Lei Federal nº 14.790, de 29/12/2023, como atuação regulatória estatal, afrontou a proteção à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CF/1988); o direito à saúde (art. 6º e arts. 196 e 197 da CF/1988); a proteção ao valor social do trabalho (art. 1º, IV, art. 170, *caput* e art. 174, *caput* da CF/1988). É o que se demonstra a seguir.

#### **IV. DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.**

##### **IV.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: DAS BALIZAS PARA A ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA REGULAÇÃO DA ECONOMIA.**

**29.** A intervenção estatal na economia é consagrada nos arts. 173 e 174 da Carta Magna de 1988<sup>7</sup>. Contudo, a intervenção deve ser exercida com respeito aos princípios e fundamentos da ordem econômica, cuja previsão se encontra no art. 170 da Constituição Federal, como bem lembra o Exmo. Ministro LUIZ FUX<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> <https://www.fenacor.org.br/noticias/cnc-apostas-geram-13-milhao-de-inadimplentes>

<sup>7</sup> Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. (...)

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

<sup>8</sup> RE 632644 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 10-04-2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-091 DIVULG 09-05-2012 PUBLIC 10-05-2012.

**30.** Sobre o assunto, ensina DIÓGENES GASPARINI<sup>9</sup>:

“A intervenção está, substancialmente, consagrada na Constituição Federal nos arts. 173 e 174. Nesse sentido ensina Duciran Van Marsen Farena (RPGE, 32:71) que ‘O instituto da intervenção, em todas suas modalidades encontra previsão abstrata nos artigos 173 e 174, da Lei Maior. O primeiro desses dispositivos permite ao Estado explorar diretamente a atividade econômica quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. O segundo outorga ao Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica. o poder para exercer, na forma da lei as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo esse determinante para o setor público e indicativo para o privado’.

Pela intervenção o Estado, com o fito de assegurar a todos uma existência digna, de acordo com os ditames da justiça social (art. 170 da CF), pode restringir, condicionar ou mesmo suprimir a iniciativa privada em certa área da atividade econômica. Não obstante, os atos e medidas que consubstanciam a intervenção hão de respeitar os princípios constitucionais que a conformam com o Estado Democrático de Direito, consignado expressamente em nossa Lei Maior, como é o princípio da livre iniciativa. Lúcia Valle Figueiredo, sempre precisa, alerta a esse respeito que **“as balizas da intervenção serão, sempre e sempre, ditadas pela principiologia constitucional, pela declaração expressa dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentre eles a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”**.

**31.** Enfim, os diversos modos de intervenção do Estado na econômica incluem, entre outros, restringir, condicionar ou mesmo suprimir a iniciativa privada em certas áreas da atividade econômica. Não obstante, os atos e medidas que consubstanciam a intervenção na economia hão de respeitar os princípios constitucionais que a conformam com o Estado Democrático de Direito<sup>10</sup>.

**32.** Voltando ao caso em epígrafe, a Lei n° 14.970/2023 não respeitou tais balizas, porquanto, a título de regular e de condicionar as “apostas de quota fixa”, fez tábula rasa de princípios constitucionais que conformam o Estado Democrático de Direito, mais exatamente a dignidade da pessoa humana, dos valores

<sup>9</sup> DIÓGENES GASPARINI. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo. 09ª edição. Ed., Saraiva, 2009, pg. 825/826.

Não por acaso, também transcrito no precedente supra.

<sup>10</sup> BUCHAIN, Luiz Carlos. Intervenção do estado na economia e direito da concorrência. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 38, p. 178-198, ago. 2018.

sociais do trabalho e da livre iniciativa e o direito social da saúde. Senão, vejamos.

#### IV.2. DA AFRONTA À DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA (ART. 1º, III DA CF/1988).

**33.** O princípio da dignidade da pessoa humana está elencado no inciso III do artigo 1º da Constituição Federal<sup>11</sup>, posicionado no texto constitucional como fundamento da República, tendo desempenho de valor estruturante do ordenamento jurídico, a ser corporificado pelos direitos e garantias fundamentais<sup>12</sup>:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

III - a dignidade da pessoa humana;

**34.** Ensina o Exmo. Ministro ALEXANDRE DE MORAES em sede doutrinária que “a dignidade humana é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito pelas demais pessoas, constituindo-se em um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que apenas excepcionalmente possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos”<sup>13</sup>.

**35.** Assim, quando a Constituição Federal elencou a dignidade da pessoa humana como um dos princípios fundamentais da República, consagrou a obrigatoriedade da proteção máxima à pessoa por meio de um sistema jurídico-positivo formado por direitos fundamentais e da personalidade humana, garantindo assim o respeito absoluto ao indivíduo, propiciando-lhe uma existência

<sup>11</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana;”.

<sup>12</sup> Dobarro, Sergio Leandro Carmo e Araújo, Andre Villaverde de. Relações de Consumo: Reflexões Sobre a Efetiva Proteção da Dignidade da Pessoa Humana Quanto aos Consumidores Vulneráveis. *In Revista de Direito, Glob. R Res nas Rel de Cons, Brasília*, v. 2, n. 1, p. 36-56, Jan/Jun, 2016.

<sup>13</sup> MORAES, Alexandre. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 219.

plenamente digna e protegida de qualquer espécie de ofensa, quer praticada pelo particular, como pelo Estado<sup>14</sup>.

**36.** Seguindo esta linha de raciocínio, o princípio da dignidade da pessoa humana pode ser traduzido também no Título VII da Carta Magna brasileira, quando o seu art. 170 estabelece que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, orientando, por conseguinte, a própria leitura do inciso V, que trata da defesa do consumidor<sup>15</sup>.

**37.** O direito do consumidor dá concretude à dignidade da pessoa humana, essa enquanto fundamento da República Federativa. Não sem razão que a pessoa humana exposta à sociedade de mercado necessita de tutela (proteção e defesa) e promoção (emancipação) justamente contra os riscos, perigos, nocividades, abusividades, exclusões, danos, enfim toda gama de externalidades próprias das atividades empreendedoras e públicas.

**38.** Ora, o diploma ora objurgado vai em direção completamente oposta. Isto porque, sob o pretexto de regular a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa e conhecida como “Lei das *Bets*”, a UNIÃO acabou por submeter os consumidores a riscos, perigos, nocividades, abusividades, exclusões, danos, enfim toda gama de externalidades próprias de tal atividade.

**39.** Repita-se: as apostas já representam 1,38% do orçamento familiar nas classes D/E e, em 2024, as apostas podem chegar a 5,5% do valor das despesas com alimentação.

**40.** Acrescente-se que, segundo o Banco Itaú, o apostador brasileiro perdeu, no balanço entre vitórias e derrotas com *bets*, R\$ 23,9 bilhões entre junho de 2023 e o mesmo mês em 2024. O jogador pagou, segundo o estudo, R\$ 68,2 bilhões em apostas e taxas de serviço e recebeu de volta R\$ 44,3 bilhões<sup>16</sup>.

**41.** Não por acaso, jogos de apostas online deixaram um

<sup>14</sup> Martini SR, Sturza JM. A dignidade humana enquanto princípio de proteção e garantia dos direitos fundamentais sociais: direito à saúde. *Revista Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*. 2017 jan./mar, 6(2):25-41.

<sup>15</sup> SOARES, Ricardo Maurício Freire. *A Nova Interpretação do Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 86/87.

<sup>16</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/08/brasileiro-perdeu-r-239-bi-com-apostas-em-12-meses-diz-itaui.shtml>

total de 1,3 milhão de brasileiros inadimplentes no primeiro semestre deste ano de 2024, segundo levantamento da CNC (Confederação Nacional do Comércio)<sup>17</sup>.

**42.** Destarte, é possível afirmar que o arcabouço criado pela Lei Federal nº 14.790/2023 é de clara viés de estimular o superendividamento – entendido este como como impossibilidade global do devedor pessoa física, consumidor, leigo e de boa-fé, de pagar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo (excluídas dívidas com o Fisco, oriundas de delitos e de alimentos)<sup>18</sup>.

**43.** Se não fosse suficiente, os consumidores mais negativamente atingidos são aqueles duplamente vulneráveis, quais sejam, consumidores hipossuficientes agraciados com programas sociais.

**44.** Reiterando: relatório divulgado pelo Banco Central no dia 24/09/2024, que revelou que beneficiários do Bolsa Família gastaram R\$ 3 bilhões em sites de apostas esportivas, somente no mês de agosto. O valor equivale a 21,2% dos recursos distribuídos pelo programa no mesmo mês.

**45.** Como sabido, os vulneráveis “são pessoas que por condições sociais, culturais, étnicas, políticas, econômicas, educacionais e de saúde têm as diferenças, estabelecidas entre eles e a sociedade envolvente, transformadas em desigualdade. A desigualdade, entre outras coisas, os torna incapazes ou pelo menos, dificulta enormemente, a sua capacidade de livremente expressar sua vontade<sup>19</sup>”.

**46.** Diante de tal realidade cabe ao Estado a tarefa de, através de ações concretas, criar condições para tornar dos vulneráveis menos angustiante, exercendo, assim, as funções da preservação e promoção da dignidade humana. Constata-se, ainda, que estas funções não são exclusivas do Poder Público, mas, também, da comunidade em geral. Podem e devem agir desde que não coloque em risco a existência da dignidade que, pertencendo a cada um, sendo irrenunciável e inalienável, é limitadora das atividades do Poder Público bem como das ações da comunidade em geral (inexistindo a dignidade humana não há limite a ser respeitado). Como tarefa, o

<sup>17</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/09/apostas-online-deixam-13-milhao-de-brasileiros-inadimplentes-no-1o-semester-diz-cnc.shtml>

<sup>18</sup> MARQUES, Cláudia Lima. Sugestões para uma lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de crédito ao consumo: proposições com base em pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul. In: MARQUES, Cláudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (Org.). *Direitos do Consumidor Endividado: Superendividamento e Crédito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 255-309.

<sup>19</sup> GUIMARÃES, M. C. S. G.; NOVAES, S. C.. Vulneráveis. Disponível em <http://www.ufrgs.br/bioetica/vulnera.htm> acesso em 30.05.2013.

Estado deve não só preservá-la, mas também promovê-la. Dessa forma as funções tornam-se simultâneas: tarefa e limite do Estado e da sociedade<sup>20</sup>.

**47.** Destarte, o Estado deve promover a dignidade da pessoa humana, em especial, a dignidade dos vulneráveis, desenvolvendo programas e políticas públicas

**48.** Contudo, o diploma objurgado vai justamente no sentido inverso: a título de regular as apostas de quota fixa, acabou por criar um arcabouço normativo que ameaça o mínimo existencial – entendido como condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto da intervenção do Estado e que ainda exige prestações estatais positivas<sup>21</sup> - de milhares de hipossuficientes econômicos.

#### IV.2. DA AFRONTA AO VALOR SOCIAL DO TRABALHO E À LIVRE INICIATIVA (ART. 1º, IV, ART. 170, *CAPUT*, IV E PARÁGRAFO ÚNICO DA CF/1988).

**49.** Os princípios constitucionais do trabalho e da livre iniciativa estão expressos no art. 1º, IV e art. 170, *caput*, IV e parágrafo único da CF/88:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

IV - livre concorrência;  
(...)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica,

<sup>20</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 46-49.

<sup>21</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. In: *Revista de direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, n. 42, p. 69-78 1990.

independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

**50.** A Constituição da República incluiu os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa no 1º artigo, IV, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Dessa forma, a Assembleia Constituinte de 1988 configurou o Brasil como um Estado que adota uma economia de mercado capitalista, modelo econômico tendente a repelir o intervencionismo estatal, mas, simultaneamente, demonstra que o trabalho tem um valor social, fundamento reiterado no artigo 170 da Constituição Federal de 1988.

**51.** Na observação do Exmo. Ministro CARLOS VELLOSO, quando integrava este Pretório Excelso, “a ordem econômica, segundo o modelo constitucional brasileiro, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por finalidade assegurar a todos existência digna, no rumo da justiça social, objetivos que deverão ser atingidos mediante a observância dos princípios enumerados nos incisos I a IX do art. 170 da Constituição. Um desses princípios, por isso mesmo, viga mestre do sistema econômico, é o da livre concorrência. Quer dizer, tudo aquilo que possa embaraçar ou de qualquer modo impedir o livre exercício da concorrência é ofensivo à Constituição”<sup>22</sup>.

**52.** Há de ficar claro – como bem lembra o Exmo. Ministro LUIZ FUX em seu ofício judicante neste E. STF – que ‘os valores do trabalho e da livre iniciativa, insculpidos na Constituição (art. 1º, IV), são intrinsecamente conectados, em uma relação dialógica que impede seja rotulada determinada providência como maximizadora de apenas um desses princípios, haja vista ser essencial para o progresso dos trabalhadores brasileiros a liberdade de organização produtiva dos cidadãos, entendida esta como balizamento do poder regulatório para evitar intervenções na dinâmica da economia incompatíveis com os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade<sup>23</sup>’.

**53.** Assim, “é imperativo de ordem econômica que tanto a iniciativa econômica quanto a concorrência sejam livres, não se admitindo modalidades de intervenção estatal que venham a suprimir por completo tais liberdades, ainda que

<sup>22</sup> Trecho do voto condutor da ADI-MC 1094/DF. Plenário do STF. Relator Ministro CARLOS VELLOSO. DJ 20-04-2001, PP-00104.

<sup>23</sup> RE 958252, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 30-08-2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-199 DIVULG 12-09-2019 PUBLIC 13-09-2019.

transitoriamente, assim como não são admitidos os atos de agentes privados que produzam tal efeito”<sup>24</sup>.

**54.** Logo – na lição doutrinária do Exmo. Ministro ROBERTO BARROSO –, “cabe ao Estado, do mesmo modo, a responsabilidade de implementação dos princípios-fins contidos no art. 170, sempre visando a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. No desempenho de tal atribuição, compete-lhe, por exemplo, levar a efeito programas que promovam a redução da desigualdade ou que visem ao pleno emprego. Ao mesmo tempo, é dever do Estado, como agente da ordem econômica, criar mecanismos de incentivo que estimulem a iniciativa privada a auxiliar na consecução desses mesmos fins”<sup>25</sup>.

**55.** **Sucedo que o arcabouço normativo criado pela Lei Federal nº 14.790/2023 vai em sentido diametralmente oposto, porquanto cria um ambiente econômico de aumento da desigualdade e do desemprego, além de desestímulo à livre iniciativa privada!**

**56.** Estudos recentes demonstram que norma impugnada vem contribuindo diretamente com o aumento excessivo dos níveis atuais de endividamento das famílias pertencentes às classes mais desfavorecidas.

**57.** Pedindo a vênua da alteração: (i) segundo o estudo do Instituto Locomotiva a maioria dos apostadores são homens, jovens e de classe média baixa (40% dos apostadores são da classe D e E) e **as apostas já representam 1,38% do orçamento familiar nas classes D/E.**

**58.** Ademais, relatório divulgado pelo Banco Central no dia 24/09/2024, que revelou que beneficiários do Bolsa Família gastaram R\$ 3 bilhões em sites de apostas esportivas, somente no mês de agosto. O valor equivale a 21,2% dos recursos distribuídos pelo programa no mesmo mês<sup>26</sup>.

**59.** E, como dito, há claros malefícios ao empreendedorismo: o desvio de recursos reduz a poupança interna e a capacidade de investimentos a tal ponto

<sup>24</sup> MARTINS DA SILVA, Luís. *A Ordem Constitucional Econômica*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. P. 125

<sup>25</sup> BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços / Luís Roberto Barroso. In: *Revista de direito administrativo: RDA*, n. 226, p. 187-212, out./dez. 2001.

<sup>26</sup> <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2024/09/24/beneficiarias-do-bolsa-familia-enviaram-r-3-bi-para-bets-em-um-mes-diz-bc.htm>

que a CNC revisou para baixo a projeção de crescimento do setor varejista em 2024, ajustando de 2,2% para 2,1%.

**60.** Destarte, o arcabouço normativo criado pela Lei n.º 14.790/2023 viola os princípios constitucionais fundamentais do valor social do trabalho e da livre iniciativa, pois cria um ambiente de vulnerabilidade socioeconômica e de total desestímulo ao empreendedorismo.

#### IV.3. DA AFRONTA AO DIREITO SOCIAL DA SAÚDE (ART. 6º E ARTS. 196 E 197 DA CF/1988).

**61.** A Organização Mundial de Saúde (OMS) define saúde como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades<sup>27</sup>”. Observa-se, portanto, o reconhecimento da essencialidade do equilíbrio interno e do homem com o ambiente (bem-estar físico, mental e social) para a conceituação da saúde, recuperando a experiência predominante na história da humanidade<sup>28</sup>.

**62.** Pois bem: a Constituição Federal proclama a existência do Direito à Saúde como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, além de estabelecer a saúde como direito de todos e dever do Estado, organizando a forma e os aspectos do atendimento a ser dado através da criação de um Sistema Único de Saúde<sup>29</sup>. Neste sentido, vejam-se o art. 6º, o art. 196 e o art. 197 da Carta Magna:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda

<sup>27</sup> <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/eu-quer-me-exercitar/noticias/2021/o-que-significa-ter-saude>.

<sup>28</sup> MARTINI Sandra Regina e STURZA, Janaina Machado. A dignidade humana enquanto princípio de proteção e garantia dos direitos fundamentais sociais: direito à saúde. *Revista Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*. 2017 jan./mar, 6(2):25-41.

<sup>29</sup> Sobrinho, LLP. *O direito sanitário: uma perspectiva democrática deliberativa*. Revista Justiça do Direito, Passo Fundo, n. 1, p. 28-36, 2003.

básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional n° 114, de 2021)

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

**63.** O Direito à Saúde, a partir do artigo 196, utilizando-se do artigo 197, ambos da Carta Magna, retratam a relevância pública das ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle. Assim, sua execução deve ser feita diretamente ou então através de terceiros, ou ainda, por pessoa física ou jurídica de direito privado. Portanto, na conformidade do artigo 196, o Direito à Saúde, respaldado em tal dispositivo legal, trata-se de um programa a ser atendido pelo Estado, mediante norma de conteúdo programático, através da qual fixam-se vetores maiores que apontam para direções e objetivos a serem atingidos pela ação estatal<sup>30</sup>.

**64.** Trata-se de orientação prestigiada neste E. STF, o qual já decidiu: “A Constituição outorgou a todos os integrantes da Federação a competência comum de cuidar da saúde, compreendida nela a adoção de quaisquer medidas que se mostrem necessárias para salvar vidas e garantir a higidez física das pessoas ameaçadas ou acometidas pela nova moléstia, incluindo-se nisso a disponibilização, por parte dos governos estaduais, distrital e municipais, de imunizantes diversos daqueles ofertados

<sup>30</sup> MARTINI SR, STURZA JM. A dignidade humana enquanto princípio de proteção e garantia dos direitos fundamentais sociais: direito à saúde. *Revista Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*. 2017 jan./mar, 6(2):25-41.

pela União, desde que aprovados pela Anvisa, caso aqueles se mostrem insuficientes ou sejam ofertados a destempo<sup>31</sup>”.

**65.** Sendo assim, a saúde, em nível constitucional e da legislação ordinária, é um bem jurídico tutelado, extensivo a todas as pessoas que estejam sujeitas à ordem jurídica brasileira. É, portanto, intolerável que uma pessoa ou toda a coletividade possa ser ferida nesse direito, sem que as leis brasileiras lhe deem a devida proteção<sup>32</sup>.

**66.** Ocorre que – e agora voltando-se ao objeto da presente demanda declaratória de inconstitucionalidade – a Lei Federal nº 14.790/2023 fere o direito à saúde da coletividade, em sua perspectiva mental e social.

**67.** Isto porque a estrutura legal do setor de apostas de quota fixa não é suficiente para implantar o “jogo responsável”, porquanto não estabelece políticas eficientes de prevenção aos transtornos psicológicos relacionados ao jogo.

**68.** E. STF, a ludopatia é reconhecida como uma condição médica caracterizada pela compulsão de uma pessoa por jogos de azar, o que pode levar a graves consequências para o indivíduo: financeiras, sociais, físicas e emocionais. O vício em jogos de azar é classificado pelos CID-10-Z72.6 (mania de jogo e apostas) e CID-10-F63.0 (jogo patológico).

**69.** Além do aspecto financeiro, há também o impacto para a saúde mental e emocional. Neste sentido, em notícia veiculada no sítio eletrônico da Associação Nacional de Hospitais Privados – ANAHP<sup>33</sup>:

“É comum, por exemplo, que essas pessoas já sofram de outras condições psiquiátricas concomitantes. ‘Algumas das comorbidades mais comuns incluem: transtornos de humor, como a depressão e o transtorno afetivo bipolar; transtornos de ansiedade muitas vezes exacerbados pelo estresse e pelas dificuldades financeiras associadas ao jogo; outros transtornos de dependência – como por álcool e drogas – que potencializam os efeitos negativos do jogo; o transtorno de déficit de atenção e hiperatividade (TDAH) uma vez que a impulsividade e a dificuldade de

<sup>31</sup> ACO 3451 MC-Ref, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 24-02-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-045 DIVULG 09-03-2021 PUBLIC 10-03-2021.

<sup>32</sup> DIAS, JC. O sistema penitenciário brasileiro: panorama geral. *Revista do Centro de Estudos Judiciários – CEJ*, Brasília, n. 15, p. 8-11, set./dez. 2001.

<sup>33</sup> <https://www.anahp.com.br/saude-da-saude/vicio-em-apostas-online-um-problema-em-ascensao-e-com-riscos-a-saude-mental/#>

concentração podem aumentar a predisposição ao vício em jogos de azar’, afirma Alair Carlos de Oliveira Neto, Head do Serviço de Psiquiatria do Hospital Alemão Oswaldo Cruz.

A sensação de euforia ao apostar e a expectativa de ganhos rápidos ativam as mesmas áreas do cérebro envolvidas no vício em álcool e outras drogas. Isso acontece devido à liberação de dopamina, um neurotransmissor que provoca sensações de prazer e satisfação. Esse processo ativa o sistema de recompensa do cérebro, criando um ciclo vicioso de perdas e apostas repetidas que dificultam ainda mais o rompimento do comportamento destrutivo, que pode piorar com o tempo e, em casos mais graves, levar a ideias suicidas.

Oliveira Neto também pontua como algumas áreas do cérebro são afetadas e como reagem quando são estimuladas por meio dos jogos online: ‘O córtex pré-frontal é afetado levando a decisões impulsivas e dificuldade em resistir à vontade de jogar, mesmo com consequências negativas. O hipocampo fortalece as lembranças das vitórias e minimiza as derrotas, criando uma visão distorcida da realidade e reforçando o comportamento viciante. A amígdala (nesse caso, nos referimos a uma parte do cérebro que também tem esse nome, e não à região mais conhecida, que fica no início da garganta) torna-se mais ativa, gerando ansiedade e irritabilidade quando a pessoa não está jogando, o que a leva a buscar o jogo para aliviar esses sentimentos’.

**70.** E. STF, estimativas da OMS dão conta de que o transtorno atinge ao menos 1% da população, o que significaria algo em torno de 2,1 milhões de brasileiros, com repercussão para um número bem maior, considerando que o transtorno afeta as finanças e os relacionamentos familiares<sup>34</sup>.

**71.** Ora, ao editar a Lei n.º 14.790/2023, a UNIÃO foi justamente no sentido oposto da prevenção e da cura da ludopatia, na medida não adotou quaisquer políticas efetivas que garantam a saúde mental dos apostadores.

<sup>34</sup>

[https://www.unimed.coop.br/site/web/campogrande/home/-/asset\\_publisher/j2B5Io5uWBqJ/content/transtorno-do-jogo-patol%25C3%25B3gico-vem-aumentando-e-%25C3%25A9-preciso-estar-atento-aos-sinais/pop\\_up?\\_com\\_liferay\\_asset\\_publisher\\_web\\_portlet\\_AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_j2B5Io5uWBqJ\\_assetEntryId=35743097&\\_com\\_liferay\\_asset\\_publisher\\_web\\_portlet\\_AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_j2B5Io5uWBqJ\\_redirect=https%3A%2F%2Fwww.unimed.coop.br%2Fsite%2Fweb%2Fcampogrande%2Fhome%3Fp\\_id%3Dcom\\_liferay\\_asset\\_publisher\\_web\\_portlet\\_AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_j2B5Io5uWBqJ%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dpop\\_up%26p\\_p\\_mode%3Dview%26\\_com\\_liferay\\_asset\\_publisher\\_web\\_portlet\\_AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_j2B5Io5uWBqJ\\_cur%3D0%26p\\_r\\_p\\_resetCur%3Dfalse%26\\_com\\_liferay\\_asset\\_publisher\\_web\\_portlet\\_AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_j2B5Io5uWBqJ\\_assetEntryId%3D35743097](https://www.unimed.coop.br/site/web/campogrande/home/-/asset_publisher/j2B5Io5uWBqJ/content/transtorno-do-jogo-patol%25C3%25B3gico-vem-aumentando-e-%25C3%25A9-preciso-estar-atento-aos-sinais/pop_up?_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_j2B5Io5uWBqJ_assetEntryId=35743097&_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_j2B5Io5uWBqJ_redirect=https%3A%2F%2Fwww.unimed.coop.br%2Fsite%2Fweb%2Fcampogrande%2Fhome%3Fp_id%3Dcom_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_j2B5Io5uWBqJ%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dpop_up%26p_p_mode%3Dview%26_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_j2B5Io5uWBqJ_cur%3D0%26p_r_p_resetCur%3Dfalse%26_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_j2B5Io5uWBqJ_assetEntryId%3D35743097)

72. Pelo contrário: porquanto da ausência de regras rígidas de publicidades, as casas de apostas online, populares “*bets*”, estão em todos os lugares. No futebol essa presença é mais marcante, já que 15 dos 20 times da primeira divisão do Campeonato Brasileiro têm patrocínio master ligado a alguma casa de apostas. Mas os anúncios de *bets* e do popular “jogo do tigrinho” vão muito além: são constantes em qualquer visita a uma rede social ou mesmo nos anúncios de plataformas de streaming e na programação da TV aberta. A presença é quase inescapável.

73. O bombardeio publicitário é proporcional ao aumento da adesão dos brasileiros às apostas online. É o que mostra uma pesquisa feita pelo Instituto Datafolha, em dezembro de 2023, que considerou a opinião de aproximadamente dois mil brasileiros de todas as regiões do país com idade acima de 16 anos. Segundo a pesquisa, 30% dos entrevistados são a favor das *bets* e 15% já fizeram algum tipo de aposta online. Os principais jogadores online no Brasil são os jovens de 16 a 24 anos<sup>35</sup>.

74. Destarte, claramente constata-se o malferimento do direito à saúde, na medida em que a Lei n.º 14.790/2023 implantou uma regulação econômica que permite o **aumento** do risco de doença e de outros agravos, sem qualquer contramedida efetiva (ações e serviços) para a prevenção e recuperação aos malefícios mentais e sociais causados.

#### IV.4. CONCLUSÃO.

75. Como bem esclarece o professor INGO WOLFGANG SARLET<sup>36</sup> quanto aos chamados deveres de proteção do Estado:

“A razão suprema de ser do Estado reside justamente no respeito, proteção e promoção da dignidade dos seus cidadãos, individual e coletivamente considerados, devendo, portanto, tal objetivo ser continuamente promovido e concretizado pelo Poder Público e pela própria sociedade. Os deveres de proteção do Estado contemporâneo estão alicerçados no compromisso constitucional assumido pelo ente estatal, por meio do pacto constitucional, no sentido de tutelar e

<sup>35</sup> <https://www.anahp.com.br/saude-da-saude/vicio-em-apostas-online-um-problema-em-ascensao-e-com-riscos-a-saude-mental/#>

<sup>36</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Breves considerações sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria ambiental. In: *Revista de direito ambiental*, v. 15, n. 58, p. 41-85, abr./jun. 2010.

garantir nada menos do que uma vida digna aos seus cidadãos, o que passa pela tarefa de proteger e promover (já que proteção e promoção não se confundem) os direitos fundamentais, o que abrange a retirada dos possíveis obstáculos à sua efetivação. De acordo com tal premissa, a implantação das liberdades e garantias fundamentais (direito à vida, livre desenvolvimento da personalidade etc.) pressupõe uma ação positiva (e não apenas negativa) dos poderes públicos, de modo a remover os ‘obstáculos’ de ordem econômica, social e cultural que impeçam o pleno desenvolvimento da pessoa humana”.

76. Não é diferente no âmbito de atuação indireta na economia (regulação). “Do exame sistemático do texto constitucional; é possível identificar ao menos 2 (duas) ordens de limitações à intervenção disciplinadora do Estado sobre a ordem econômica e 3 (três) conjuntos de fundamentos válidos que podem desencadear essa intervenção. Os limites correspondem aos princípios da livre iniciativa (e, no seu âmbito, especialmente a livre concorrência) e da razoabilidade. Os fundamentos válidos para a disciplina consistem: (i) na reorganização da própria livre iniciativa e livre concorrência, nas hipóteses excepcionais em que o mercado privado haja se desorganizado; (ii) na valorização do trabalho humano; e (iii) nos princípios de funcionamento da ordem econômica”<sup>37</sup>.

77. Logo, na medida em que o Estado está obrigado proteger e promover a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho e da livre iniciativa – porquanto princípios de funcionamento da ordem econômica –, e, *ipso facto*, atua na **regulamentação da modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa (bets)** de forma tão *prosaica e limitada*, esvaziando esta tábua axiológica, acaba incidindo em **séria proibição de defeito ou proteção deficiente**, o que é **vedado nos termos da proporcionalidade constitucional**.

78. Como bem lembra o Exmo. Ministro GILMAR MENDES em seu ofício judicante neste Pretório Excelso, “os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção (*Eingriffsverbote*), expressando também um postulado de proteção (*Schutzgebote*). Pode-se dizer que os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (*Übermassverbote*), como também podem ser traduzidos como **proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela** (*Untermassverbote*)<sup>38</sup>”.

79. A tensão entre “intervir demasiadamente” e “desproteger

<sup>37</sup> BARROSO, *ibid.*, p. 203-204

<sup>38</sup> HC 104410, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 06-03-2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-062 DIVULG 26-03-2012 PUBLIC 27-03-2012.

totalmente” é que justifica a utilização do princípio da proporcionalidade como parâmetro de verificação das posturas do Estado, como bem lembra o Exmo. Ministro NUNES MARQUES: “cabe lembrar que o princípio da proporcionalidade conta, ainda, com duas vertentes: a da proibição de excesso e a da proibição de proteção deficiente. Assim, se o postulado impõe ao Estado, por um lado, que ele se abstenha de intervir desnecessariamente, determina, por outro, que ele proteja, de forma suficiente, certos bens jurídicos eleitos pelo legislado<sup>39</sup>”.

**80.** Assim – e agora aproveitando de voto do Exmo. Ministro GILMAR MENDES – “no primeiro caso (*proibição de excesso*), o princípio da proporcionalidade funciona como parâmetro de aferição da constitucionalidade das intervenções nos direitos fundamentais como proibições de intervenção. **No segundo (*proibição de proteção deficiente*), a consideração dos direitos fundamentais como imperativos de tutela (CANARIS, Claus-Wilhelm. *Direitos Fundamentais e Direito Privado*. Almedina, 2003) imprime ao princípio da proporcionalidade uma estrutura diferenciada. O ato não será adequado quando não proteger o direito fundamental de maneira ótima; não será necessário na hipótese de existirem medidas alternativas que favoreçam ainda mais a realização do direito fundamental; e violará o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito se o grau de satisfação do fim legislativo for inferior ao grau em que não se realiza o direito fundamental de proteção<sup>40</sup>”.**

**81.** Ora, a Lei Federal nº 14.790/2023 não passa pelo teste de proporcionalidade em sua segunda vertente, de controle da proibição de proteção deficiente. Isto porque, ao estruturar legalmente o setor de apostas de quota fixa, não adotou medidas adequadas para garantir a prática de “jogo responsável”, para mitigar o endividamento e para prevenção aos transtornos psicológicos relacionados ao jogo – desideratos impostos pela dignidade da pessoa humana e pelo valor social do trabalho e da livre iniciativa como princípios norteadores da ordem econômica e sua regulação.

**82.** Destarte, aplicável a advertência de JORGE MIRANDA: “qualquer nova normação deve ser entendida, em teoria como inspirada no interesse público considerado pelo legislador democraticamente legitimado (repete-se). Não pode, contudo, atingir de forma intolerável os interesses e as legítimas expectativas dos cidadãos assentes em normas constitucionais ou normas legais delas regulamentadoras

<sup>39</sup> ADI 4273, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 15-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 31-08-2023 PUBLIC 01-09-2023)

<sup>40</sup> ADI 7273 MC-Ref, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03-05-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 09-05-2023 PUBLIC 10-05-2023.

ou concretizadoras. É esse o cerne do Estado de Direito enquanto Estado de Direito democrático, aquele em que interagem o princípio da maioria e a garantia dos direitos fundamentais mediatizada pelo controlo da constitucionalidade<sup>41</sup>”.

## V. DA MEDIDA CAUTELAR.

83. Os artigos 10 e 11 da Lei nº 9.868/1999 admitem a possibilidade de deferimento de medida cautelar no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade por decisão da maioria absoluta deste E. Supremo Tribunal Federal.

84. A concessão de cautelar está condicionada à satisfação de certos requisitos relativamente à existência (a) do *fumus boni iuris*, ou seja, a plausibilidade jurídica dos fundamentos invocados e (b) do *periculum in mora*, isto é, da possibilidade de dano irreparável ou de difícil reparação decorrente da demora da decisão final.<sup>42</sup>

85. Conforme demonstrado nas razões desta ação e pelos motivos esposados, **estão presentes os dois requisitos.**

86. A fumaça do bom direito restou devidamente comprovada diante dos argumentos trazidos acima, aos quais se faz remissão.

87. Do mesmo modo, está presente o perigo da demora.

88. A concessão da medida cautelar solicitada é absolutamente essencial para evitar que a sociedade brasileira seja ainda mais impactado pelas graves consequências negativas que vêm atingindo a economia doméstica. Isso decorre do aumento significativo do endividamento das famílias e da mudança no destino dos recursos financeiros, que antes eram destinados à compra de bens e serviços essenciais, e agora são direcionados para as apostas *online*.

89. Ademais, é importante destacar que, em menos de um ano de vigência, a norma ora contestada, conforme demonstram estudos e relatórios aqui colacionados, já tem gerado prejuízos consideráveis à economia doméstica, além de

<sup>41</sup> MIRANDA, JORGE. *Direitos fundamentais*. Coimbra: Almedina, 2018, p. 343.

<sup>42</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. In DIDIER FR, Fredie (org.). *Ações constitucionais*. 3ª Ed. Salvador: JusPODIVM, 2008, p. 491-554.

afetar a saúde mental dos apostadores e seus familiares.

90. Logo, a ausência de provimento jurisdicional cautelar, com a demora no curso natural do processo até o julgamento do mérito, certamente causará incalculáveis e irreparáveis perdas econômicas e sociais, atuais e futuras.

91. Para evitar tal indesejável panorama de instabilidade, *permissa venia*, impõe-se o deferimento de medida cautelar no sentido de sustar a eficácia da Lei n.º 14.790/23, suspendendo-se, com isso, a realização de jogos de apostas *online* em território brasileiro.

## **VI. DA DISTRIBUIÇÃO AO EXMO. MINISTRO LUIZ FUX, POR PREVENÇÃO À ADI 7.721 – PROCESSOS CONEXOS – APROVEITAMENTO DOS ATOS PROCESSUAIS.**

92. Em 24/09/2024, a Confederação Nacional do Comércio – CNC ingressou com a ADI 7.721, também em face da integralidade da Lei n.º 14.790/23.

93. A ADI 7.721 restou distribuída ao Exmo. Ministro LUIZ FUX – por prevenção à anterior ADI 7.640, que questiona trechos da mesma Lei.

94. Logo, é o caso de distribuição da presente ADI também ao Exmo. Ministro LUIZ FUX, na forma do art. 77-B do Regimento Interno deste Pretório Excelso<sup>43</sup>.

95. Continuando.

96. No bojo da dita ADI 7.721, em 26/09/2024, o Exmo. Ministro Relator LUIZ FUX determinou a realização de audiência pública para o dia 11/11/2024, às 10h, convidando desde já as Exmas. Autoridades e entidades ali mencionadas, bem como imprimiu o rito do art. 12 da Lei n.º 9.868/1999:

Destarte, considerando a importância do tema, convoco a realização de audiência pública para o

---

<sup>43</sup> Art. 77-b. Na ação direta de inconstitucionalidade, na ação direta de inconstitucionalidade por omissão, na ação declaratória de constitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental, aplica-se a regra de distribuição por prevenção quando haja coincidência total ou parcial de objetos.

dia 11/11/2024, às 10h.

Os interessados poderão manifestar seu desejo de participar e de indicar expositores na futura Audiência Pública até às 19h do dia 18/10/2024. Os requerimentos de participação deverão ser encaminhados EXCLUSIVAMENTE para o endereço de e-mail [adi7721@stf.jus.br](mailto:adi7721@stf.jus.br), até o referido prazo, a fim de que sejam objeto de deliberação, em lista de participantes que será posteriormente publicada em nova decisão.

Sem prejuízo da inscrição de novos participantes, ficam desde logo convidadas a participar:

- (i) As seguintes autoridades e entidades governamentais: Presidente do Senado Federal, Presidente da Câmara dos Deputados, Ministro da Fazenda, Presidente do Banco Central, Presidente do Tribunal de Contas da União, Procurador-Geral da República, o Advogado-Geral da União, a Ministra da Saúde, a Ministra dos Direitos Humanos e a Ministra da Igualdade Racial;
- (ii) As seguintes entidades da sociedade civil: a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo - CNC (requerente), a Associação Nacional de Jogos e Loterias - ANJL e o Instituto Brasileiro do Jogo Legal - IJL, Grupo Mulheres do Brasil e Educafro.

Solicite-se, nos termos do art. 154, parágrafo único, I, do Regimento Interno do STF, a divulgação, no sítio desta Corte, bem como através da assessoria de imprensa do tribunal, da abertura de prazo para participação na referida audiência pública.

Ainda, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, em observância ao rito do artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitem-se informações às autoridades requeridas, para que prestem informações no prazo de 5(cinco) dias. Após, dê-se vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da

República, para que cada qual se manifeste no prazo comum de 5 (cinco) dias.

Dê-se, ciência, ainda, aos demais Ministros desta Corte, para que fiquem também convidados a participar da audiência pública

**97.** Informa-se que já foram elaborados os ofícios de convocação no bojo daquele feito.

**98.** Pois bem: com todas as vênias, além da distribuição por prevenção, é o caso de que os feitos corram conexos, sob o mesmo rito do artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, com aproveitamento dos atos processuais já praticados e a serem realizados no bojo daquela ADI 7.721 para instrução da presente ação do SOLIDARIEDADE, inclusive com a superação de eventual discussão sobre legitimidade ativa naqueles autos.

**99.** Nada mais justo, tendo em vista que, além de razões de segurança jurídica, a reunião dos processos se impõe com o escopo de racionalizar o trabalho do órgão competente, com a economia das energias processuais<sup>44</sup>.

**100.** Destarte, requer-se que seja aproveitada aquela audiência de 11/11/2024, às 10h, da ADI 7.721 para a presente ação, inclusive com a habilitação do partido Autor para participação na mesma.

## **VII. DOS PEDIDOS E DOS REQUERIMENTOS.**

**101.** Ante o exposto, E. Supremo Tribunal Federal, o partido **SOLIDARIEDADE** requer e pede:

- I.** O conhecimento e processamento desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, porquanto preenchidos seus pressupostos de admissibilidade;
- II.** A distribuição da presente ADI ao Exmo. Ministro LUIZ

<sup>44</sup> DIDIER JR, Fredie. Curso de Direito Processual Civil – volume 01 – teoria geral do processo e processo de conhecimento. 8ª Ed. Salvador: POODIVM, 2007, p. 126.

FUX, na forma do art. 77-B do Regimento Interno deste Pretório Excelso, porquanto M. D. Relator das ADI 7.721 e ADI 7.640;

- III.** Na forma dos artigos 10 e 11 da Lei nº 9.868/1999, o deferimento de medida cautelar, com efeitos *erga omnes*, efeitos *ex tunc*, para **sustar a eficácia da Lei n.º 14.790/23, suspendendo-se, com isso, a realização de jogos de apostas *online* em território brasileiro;**
- IV.** Que a Nobre Relatoria imprima à presente ADI também o rito sumário do artigo 12 da Lei nº 9.868/1999 em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social, constitucional e até mesmo econômica;
- V.** Qual seja o rito a ser adotado – o sumário do artigo 12 da Lei nº 9.868/1999 ou o ordinário do referido diploma –, sejam solicitadas informações às autoridades das quais emanou o ato impugnado (cf. artigo 6º da Lei nº 9.868/1999);
- VI.** Decorrido o prazo das informações, seja determinada a oitiva sucessiva do Exmo. Advogado-Geral da União e do Exmo. Procurador-Geral da República (cf. artigo 8º da Lei nº 9.868/1999); e
- VII.** Sem prejuízo das providências acima, que seja aproveitada a audiência de 11/11/2024, às 10h, da ADI 7.721 para a presente ação, **inclusive com a habilitação do partido Autor para participação na mesma;**
- VIII.** Após o devido processo legal, no mérito, a procedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, para que seja declarado **INCONSTITUCIONAL**, com caráter vinculante, *erga omnes*, efeitos *ex tunc*, a integralidade da Lei Federal nº 14.790, de 29/12/2023, por violação aos seguintes preceitos magnos: (a) proteção à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CF/1988); (b) proteção ao valor social do trabalho e à livre iniciativa (art. 1º, IV, art.

170, *caput*, IV e parágrafo único da CF/1988) e (c) direito à saúde (art. 6º e arts. 196 e 197 da CF/1988), proibindo-se a realização de jogos de apostas online em território brasileiro;

**102.** Requer-se que todas as publicações para se deem concomitantemente em nome de ANDRÉ DE VILHENA MORAES SILVA, OAB/DF 50.700, RODRIGO MOLINA RESENDE SILVA, OAB/DF 28.438 e ALYSSON SOUSA MOURÃO, OAB/DF nº 18.977, sob pena de nulidade.

Nesses termos,  
Pede deferimento.

Brasília/DF, 28 de setembro de 2024.

ANDRÉ DE VILHENA MORAES  
SILVA  
OAB/DF 50.700

ALYSSON SOUSA MOURÃO  
OAB/DF 18.977

RODRIGO MOLINA RESENDE  
SILVA  
OAB/DF 28.438

GIOVANA DE PAULA CEDRAZ  
OLIVEIRA  
OAB/DF 24.348

DANIEL SOARES ALVARENGA DE  
MACEDO  
OAB/DF 36.042

NATHALIA OLIVEIRA ALVARES  
OAB/DF 36.652

SÉFORA VIEIRA ROCHA DA SILVA  
OAB/DF 15.703

**RELAÇÃO DE DOCUMENTOS.**

**Doc. 01.** Procuração com poderes específicos.

**Doc. 02.** Documentos de identificação:

- CNPJ do SOLIDARIEDADE.
- Estatuto social do SOLIDARIEDADE.
- Comprovação de que o autor tem representantes no Congresso Nacional.
- Ata de nomeação do atual Presidente do Partido.

**Doc. 03.** Ato questionado: Lei Federal nº 14.790, de 29/12/2023

**Doc. 04.** Documentos comprobatórios