



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

AJCONST/PGR N. 1475005/2024

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal.

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA propõe **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**, tendo por objeto disposições das Leis n. 14.790/2023 e n. 13.756/2018, esta nas redações atual e original, que permitem a exploração e a divulgação indiscriminada de sistemas de apostas virtuais baseados em eventos esportivos (*sports betting* ou *bets*) e em eventos de jogos *on-line* (casas de apostas virtuais), sem implementação de mecanismos suficientes para proteger, de modo minimamente bastante, direitos fundamentais, bens e valores constitucionais<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Acompanha a petição inicial cópia dos atos questionados e dos documentos necessários à comprovação da impugnação (art. 3º, parágrafo único, da Lei n. 9.868/1999), bem como cópia do Procedimento Administrativo n. 1.00.000.007352/2024-16.

## 1. Objeto da ação

A Lei n. 14.790/2023 e os arts. 29 a 33 da Lei n. 13.756/2018 criaram e regularam a modalidade de apostas de quota fixa baseadas em eventos esportivos e *on-line*, permitindo a agentes operadores do mercado atuar e explorar a atividade no território nacional. O art. 35-A, §§ 1º e 8º, da Lei n. 13.756/2018, na redação da Lei n. 14.790/2023, permitiu a exploração de modalidades lotéricas pelos Estados por meio de autorização. A legislação, contudo, é insuficiente para proteger direitos fundamentais dos consumidores dos produtos e a própria economia nacional, em face do caráter predatório que o mercado de apostas virtuais ostenta. Além disso, o instrumento previsto em lei para admitir a exploração de loterias pelo Estado é constitucionalmente impróprio.

A falta de proteção suficiente de bens constitucionais afetados pelo mercado de apostas por quota fixa ocasiona déficit de tutela a direitos fundamentais, deixando desguarnecidos interesses da dignidade humana (art. 1º, III, da Constituição), dos direitos sociais à saúde e à alimentação (art. 6º), dos direitos do consumidor (arts. 5º, XXXII, e 170, V), de propriedade (arts. 5º, *caput* e XXIII, e 170, II), da criança e do adolescente (art. 227, *caput*), da pessoa com deficiência (227, § 1º, II) e dos idosos (art. 230). Entra em linha de choque com princípios da ordem econômica (art. 170, VII e VIII) e do mercado interno (art. 219) e com o dever do Estado de proteção da unidade familiar (art. 226). Além

disso, despreza a imposição constitucional de outorga de serviços públicos por concessão ou permissão, mediante licitação (arts. 37, XXI, e 175, *caput*). Desvia-se, igualmente, de restrições constitucionais à propaganda de produtos de alto risco para a saúde (art. 220, § 4º).

## 2. Caso de ampla inconstitucionalidade

Há uma ampla incompatibilidade do conjunto normativo que trata da modalidade lotérica das apostas de quota fixa, composto pelos arts. 29 a 33 da Lei n. 13.756/2018 e pela Lei n. 14.790/2023, com o texto constitucional. Do diploma de 2023 apenas se salvam da crítica da invalidez os seus arts. 1º, I e III, 49, 50, 51 (ressalvadas disposições pontuais adiante especificadas), 52, 57 e 58, II e III. Esses preceitos que não integram a crítica desta ação dispõem sobre os serviços relacionados ao *fantasy sport*, acrescentam dispositivos à Lei n. 13.756/2018 não relacionados com a modalidade lotérica das apostas de quota fixa, revogam normas do Decreto-Lei n. 204/1967, que dispõe sobre a exploração de loterias, além de alterarem a Lei n. 5.768/1971 e a MP n. 2.158-35/2001, para consolidar e estabelecer novas regras sobre a distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda e normas sobre a distribuição de prêmios realizada por organizações da sociedade civil. Da mesma forma, dispõem sobre taxa de autorização referente às atividades de que trata a Lei n. 5.768/1971. Afora esses preceitos todos

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

os demais da Lei n. 14.790/2023 merecem ser declarados nulos, à vista das razões que serão expostas.

Toda a sistemática do complexo normativo sobre a modalidade lotérica das apostas de quota fixa fere a Constituição.

Fenômenos desse tipo de abrangência ofensiva à Constituição não são desconhecidos do Supremo Tribunal Federal. Na ADPF n. 130 (rel. o Ministro Carlos Brito, DJe 5.11.2009), por exemplo, toda a Lei n. 5.250/1967 (denominada “Lei de Imprensa”) foi tida como incompatível com a Constituição de 1988, por lhe ser estruturalmente adversa. Em caso mais recente, na ADI n. 6.387-MC-Ref (rel. a Ministra Rosa Weber, DJe 11.11.2020), a Corte determinou a suspensão integral da Medida Provisória n. 954/2020, que permitia o compartilhamento de dados dos usuários do serviço telefônico fixo comutado e do serviço móvel pessoal com o IBGE, por não ter o diploma apresentado mecanismos bastantes para a proteção de dados pessoais dos usuários dos serviços.

Nesta demanda, não se quer afirmar que o sistema de apostas virtuais é, em si mesmo, de impossível conciliação com o arcabouço da Constituição. Trata-se de reconhecer, entretanto, que a específica sistemática adotada pelo legislador nas Leis n. 13.756/2018 e n. 14.790/2023 não atende a requisitos mínimos de preservação de bens e valores constitucionais postos em situação de risco de grave dano pelo modo como a atividade se encontra hoje legalmente arquitetada.

### 3. Contextualização normativa – as apostas de quota fixa

Embora as loterias no Brasil sejam conhecidas desde o Império, apenas no início do século XX foram lançados marcos regulatórios relevantes para a atividade<sup>2</sup>. O histórico dos diplomas normativos que disciplinam as loterias, desde então, apresenta em comum tratar a atividade lotérica como serviço público passível de ser explorado tanto em âmbito federal como estadual, sujeita, invariavelmente, ao

2 **Decreto n. 3.638/1900**: facultava aos Estados autorizar o funcionamento de loterias em seus territórios, mas estabelecia que tais loterias seriam regidas por leis federais, bem como fiscalizadas pelo Ministério da Fazenda;

**Decreto n. 21.143/1932**: estabelecia que as loterias concedidas pela União e pelos Estados constituíam serviço público sujeito às normas editadas pela União;

**Decreto-Lei n. 854/1938**: conceituava as loterias e atribuía à União a concessão lotérica (por autorização direta para loteria federal e por decreto de ratificação para loterias estaduais), definindo como jogo de azar passível de repressão penal a loteria não autorizada ou ratificada pelo Governo Federal;

**Decreto-Lei n. 3.688/1941**: definiu como contravenção penal sujeita à pena de “prisão simples” de seis meses a dois anos e multa, além da perda dos bens móveis existentes no local do jogo não autorizado, a conduta de “*promover ou fazer extrair loteria, sem autorização legal*”;

**Decreto-Lei n. 6.259/1944**: estabeleceu a possibilidade de exploração direta da atividade lotérica pela União e pelos Estados;

**Decreto-Lei n. 50.954/1961 e Decreto n. 1.146/1962**: implantaram a Administração do Serviço de Loteria Federal e estabeleceram a comercialização dos bilhetes de loteria diretamente pelas Caixas Econômicas Federais;

**Decreto-Lei n. 204/1967**: considerou as atividades lotéricas serviço público de titularidade exclusiva da União, não suscetível de concessão. Ficaram proibidas a criação de novas loterias estaduais e as que já existiam foram proibidas de aumentar emissões, ficando limitadas às quantidades de bilhetes e séries em vigor na data de sua publicação;

**Decretos-Leis n. 594/1969 e n. 68.703/1971**: instituiu a modalidade Loteria Esportiva Federal;

**Decreto-Lei n. 759/1969**: unificou a execução dos serviços de loteria federal na CEF;

**Lei n. 6.717/1979**: autorizou a modalidade de loteria baseada no sorteio de números;

**Lei n. 11.345/2006**: autorizou a modalidade de loteria de prognóstico específico;

**Lei n. 13.155/2015**: autorizou a modalidade de loteria instantânea exclusiva;

**Leis n. 13.756/2018 e 14.790/2024**: autorizou a modalidade de loteria de apostas de quota fixa.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

regramento normativo da União<sup>3</sup>. Os jogos de azar e as loterias sem prévia outorga do Poder Público há muito são sancionados como ilícitos penais. Os arts. 50 a 58 do Decreto-Lei n. 3.688/1941 consideram contravenção penal a exploração de jogos de azar e a extração de loterias não autorizadas.

A modalidade de apostas de quota fixa baseada em eventos esportivos foi introduzida por emenda parlamentar ao projeto de lei de conversão da Medida Provisória n. 846/2018, resultando nas disposições dos arts. 29 a 35 da Lei n. 13.756/2018, que autorizam a exploração da atividade no território nacional e derrogam as normas de Direito Penal sobre o desenvolvimento não autorizado da atividade. Incumbiu-se o Ministério da Fazenda de regulamentar a nova modalidade de apostas.

Posteriormente, a Medida Provisória n. 1.182/2023 tentou minudenciar regras para exploração do novo mercado de apostas *on-line*. A medida provisória perdeu, porém, eficácia por decurso de prazo, voltando a vigorar a redação original da Lei n. 13.756/2018, que se limita a instituir a nova modalidade de apostas e a dispor sobre a destinação de parte de seus recursos, sem, no entanto, estabelecer paradigmas de regulamentação. O novo mercado de apostas virtuais surgiu assim desprovido de critérios de proteção dos usuários do serviço e do

3 NUNES, Alynne Nayara Ferreira. *A regulação nacional e as experiências estrangeiras com a exploração da loteria instantânea*. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3792>. Acesso: 11.11.2024.

mercado nacional, circunstância agravada pelo fato de os *sites* e operadores estarem, não raro, sediados em outros países. Havia espaço para a fuga à incidência da legislação brasileira, dificultando o controle e a fiscalização, bem como a tributação da atividade (**doc. 14**).

A Lei n. 14.790/2023 teve o intuito de diminuir impactos sociais negativos do novo mercado. Ficou, contudo, aquém do indispensável.

### **A loteria de aposta de quota fixa**

A modalidade lotérica disciplinada pelos arts. 29 a 33 da Lei n. 13.756/2018 e pela Lei n. 14.790/2023, denominada apostas de quota fixa, consiste em sistema de apostas em torno de eventos reais ou virtuais em que é definido, no momento da efetivação da aposta, quanto o apostador poderá ganhar no caso de acerto (art. 29, § 1º, da Lei n. 13.756/2018).

Enquanto as apostas são legalmente conceituadas como os atos por meio dos quais se coloca determinado valor em risco na expectativa de obtenção de um prêmio (art. 2º, I, da Lei n. 14.790/2023), a quota fixa é definida como fator de multiplicação do valor apostado que define o montante a ser recebido pelo apostador, em caso de premiação, para cada unidade de moeda nacional apostada (art. 2º, II, da Lei n. 14.790/2023). A aposta de quota fixa é a modalidade lotérica em

4 Segundo reportagem publicada pelo “Estado de São Paulo”, desde a previsão das apostas esportivas em 2018, o número de *bets* explodiu no Brasil, **estimando-se que, ao menos, 2 mil empresas estivessem atuando no mercado interno por empresas sediadas em outros países.** Disponível em: [https://www.estadao.com.br/economia/negocios/bets-quais-sao-as-maiores-empresas-de-apostas-que-atuam-no-brasil/?utm\\_medium=newsletter](https://www.estadao.com.br/economia/negocios/bets-quais-sao-as-maiores-empresas-de-apostas-que-atuam-no-brasil/?utm_medium=newsletter). Acesso em: 11.11.2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

que o indivíduo investe certa quantia em jogos ou eventos, com a esperança de alcançar ganhos maiores, seja presencialmente ou por meio de plataformas digitais ou eletrônicas. A modalidade, portanto, estimula o apostador a realizar aportes constantes, levando-o à fácil compreensão de que quanto mais vier a apostar, maior será a recompensa obtida.

Houve, a partir de 2023, esforço no sentido de regular as apostas de quota fixa por meio de atos do Executivo. A Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF) editou diversas portarias com esse objetivo<sup>5</sup>. Ocorre que a disciplina por atos do Executivo, na medida em que interfere sobre a autonomia de sujeitos de direito, não se mostra adequada nem bastante. A exploração dessa espécie de loterias exige desenho eficiente e seguro pelo legislador com a definição de limites claros e objetivos aptos a fornecer proteção suficiente dos direitos fundamentais atingidos pelos elevados riscos que a atividade impõe aos brasileiros e à economia nacional.

Para se ter um início de percepção do impacto da atividade, o texto de Sergio Quintella, em reportagem da Revista *Veja São Paulo* de 1º de novembro deste ano, resume pesquisa documental realizada e notícia,

<sup>5</sup> Entre os principais atos estão as Portarias SPA/MF n. 1.143, n. 1.231, n. 1.233 e n. 1.475/2024 que dispõem, respectivamente, sobre mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo ou proliferação de armas de destruição em massa; sobre regras e diretrizes para o jogo responsável e para ações de comunicação e marketing; sobre o regime sancionador no âmbito da exploração comercial da modalidade lotérica de quota fixa; e sobre condições para que uma empresa possa participar do período de transição da regulamentação da exploração de apostas de quota fixa e as regras para o cessamento das operações das empresas que não as atenderem. Disponíveis em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/legislacao/apostas>. Acesso: 11.11.2024.

a propósito do Brasil, com palavras de justo assombro, que, “*nos últimos cinco anos, o número de pessoas que arriscam algum tipo de palpite on-line, nas variadas plataformas e modalidades de jogos, atingiu a marca alarmante de 52 milhões de pessoas - praticamente a população da Argentina e do Paraguai juntas*”. Prossegue:

Uma pesquisa do Instituto Locomotiva apontou que 86% dos apostadores possuem dívidas e que seis em cada dez jogadores estão com o nome sujo nos órgãos de proteção ao crédito. Trata-se de uma ‘epidemia’ de adeptos de jogos de azar na internet. E os transtornos financeiros são apenas uma das consequências<sup>6</sup>.

#### **4. Inconstitucionalidade pela impropriedade do instrumento da autorização para a outorga de serviços públicos lotéricos**

As múltiplas inconstitucionalidades da Lei n. 14.790/2023 devem ter a sua análise iniciada pelo próprio método de entrega da prestação do serviço em tela, que desatende a comando constitucional indeclinável. Toda a atividade ora sendo desempenhada com base na lei de 2023 está viciada na origem, uma vez que a lei não poderia prescindir, como o fez, dos regimes de concessão ou de permissão, sempre precedidos de licitação, para que viesse a admitir o funcionamento das empresas exploradoras de apostas de quota fixa.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://vejasp.abril.com.br/cidades/as-historias-de-pessoas-que-perderam-tudo-em-apostas-on-line-e-lutam-para-retomar-a-vida>. Acesso em: 11.11.2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O art. 175, *caput*, da Constituição estatui incumbir ao Poder Público prestar serviços públicos diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, mediante licitação.

A atividade de exploração de loterias consiste, à vista do sistema constitucional, num serviço público, sujeito aos condicionamentos estabelecidos pelo constituinte. Foi isso o que o Supremo Tribunal assentou por ocasião do julgamento conjunto das AADPF n. 492/RJ e n. 493/DF, e da ADI n. 4.986/MT. O relator, Ministro Gilmar Mendes, formulou preciosas explanações sobre a natureza de serviço público das atividades lotéricas, com a fundamental consequência de que, quando explorada de modo indireto, devem-se submeter aos instrumentos da concessão ou da permissão, sempre com prévio procedimento licitatório:

(...) Com base na chamada perspectiva formalista ou legalista, **o que define o serviço público não é a avaliação subjetiva da relevância social da atividade, mas antes o próprio regime jurídico de direito público ou privado que lhe é correlato.** (...)

Transladando esse parâmetro para a discussão enfrentada nessas ações de controle abstrato é que a doutrina enquadra as loterias como típicas atividades de serviço público. Desde 1932, como visto, o legislador não hesita em atribuir um regime jurídico de Direito Público a essas atividades. A previsão consta ainda expressamente do Decreto-Lei 6.259/44 e do próprio Decreto-Lei 204/67, que é discutido nestas ações de controle abstrato.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Por esse motivo, parece-nos, no todo, acertada a afirmação do Ministro Luís Roberto Barroso, em artigo doutrinário, ao confirmar que “**no que se refere à natureza jurídica da atividade lotérica, *legem habemus***”. De acordo com Sua Excelência: “*É possível afirmar, assim, em linha de coerência com a posição doutrinária prevalente, que no Brasil a atividade de exploração de loterias é qualificada desde muito tempo, e até o presente, como serviço público*” (BARROSO, Luís Roberto. *op. cit.*, p. 264).

Um corolário do enquadramento da exploração lotérica enquanto serviço público é a possibilidade de o legislador autorizar a prestação deste serviço público na modalidade indireta, por meio de concessão ou permissão. Isso porque a Constituição Federal de 1988 estabeleceu como cláusula genérica, no art. 175, que “*incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos*”.

Assim, desde que observado o princípio da licitação, é lícito que o legislador abra a possibilidade de exploração das loterias por meio de concessão ou permissão. Esta opção, como visto, foi exercida pelo legislador ordinário na década de 1940, quando se passou a permitir a exploração do serviço de loteria a **concessionários** de comprovada idoneidade moral e financeira, nos termos do art. 2º do Decreto-Lei 2.980, de 24 de janeiro, de 19417.

7 AADPF n. 492/RJ e n. 493/DF, e ADI n. 4.986/MT, rel. o Ministro Gilmar Mendes, DJe 15.12.2020. Inteiro teor do acórdão, p. 19-21. No mesmo sentido, cf. ADI n. 7.451/DF, rel. o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 18.3.2024, grifos no original.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O Tribunal reafirmou o entendimento em 27.9.2024, por ocasião do julgamento do RE n. 1.498.128-RG/CE (Tema n. 1.323), em que, por unanimidade, fixou como tese de repercussão geral que “*a execução do serviço público de loteria por agentes privados depende de delegação estatal precedida de licitação*”:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.  
RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DELEGAÇÃO DE  
SERVIÇO DE LOTERIAS. LICITAÇÃO.  
REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA.

I. Caso em exame

1. Recurso extraordinário contra acórdão de Turma Recursal do Estado do Ceará que negou pedido para delegação de serviço de exploração de loterias. Isso porque o exercício da atividade por particular exige licitação, ainda que o serviço já tenha sido concedido a terceiros sem procedimento licitatório.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão é saber se a existência de agentes privados explorando os serviços de loteria sem prévia licitação afasta a exigência de delegação estatal, autorizando o desempenho da atividade em regime de livre iniciativa.

III. Razões de decidir

3. O STF, por ocasião do julgamento da ADPF nº 492/RJ e nº 493/RJ, afirmou que as loterias são um serviço público, cuja delegação a agente privado exige licitação.

4. A existência de agentes privados exercendo o serviço sem prévia licitação não altera a titularidade estatal da atividade nem a sua natureza de serviço público. O exercício por agentes privados pressupõe delegação estatal precedida de licitação.

IV. Dispositivo e tese

5. Recurso extraordinário conhecido e desprovido.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*Tese de julgamento: “A execução do serviço público de loteria por agentes privados depende de delegação estatal precedida de licitação”<sup>8</sup>.*

Com efeito, desde há muito que o ordenamento jurídico brasileiro qualifica o sistema de loterias como serviço público, e não como uma mera e simples atividade econômica<sup>9</sup>. Já o Decreto n. 21.143, em 1932, atribuía a natureza de serviço público ao sistema lotérico, sendo a sua concessão subordinada à disputa pelos interessados, em igualdade de condições, via concorrência pública<sup>10</sup>. Essa índole foi reiterada pelo Decreto-Lei n. 204/1967, quando se estabeleceu a titularidade exclusiva da União sobre a exploração do serviço, tornado,

8 RE n. 1.498.128-RG/CE, rel. o Ministro Presidente Luís Roberto Barroso, DJe 1º.10.2024.

9 Sobre a caracterização do serviço público de loteria, anota também a doutrina: *“após a identificação dos elementos caracterizadores, pode-se definir loteria como um serviço público impróprio, com o objetivo de financiamento de atividades socialmente relevantes, através da oferta de entretenimento, por meio de jogo de azar lícito, cujas apostas são vinculadas a quantias em dinheiro, na expectativa de ocorrência de evento incerto, que resultaria na obtenção de um ganho econômico denominado de prêmio”*. BARBOSA, Allan Fuezi de Moura. *A Possibilidade de Instituição de Apostas Virtuais pelas Loterias Estaduais no Brasil e as Limitações Decorrentes do Ordenamento Jurídico Pátrio*. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3791/1/t1-3-l-allan-fuezi-007.pdf>. Acesso em 11.11.2024.

10 Art. 3º Nenhum serviço de loteria, federal ou estadual, poderá ser contratado, a não ser mediante concorrência pública, aberta com todas as formalidades legais, durante um prazo mínimo de trinta dias, devendo no julgamento das propostas ser apreciada a idoneidade moral e financeira dos proponentes.

Art. 4º São terminantemente proibidas as prorrogações de contratos, bem como as concessões de preferência em igualdade de condições, devendo, para todos os efeitos, ser considerados concorrentes somente os candidatos à concessão que efetivamente houverem apresentado proposta, com valor declarado, nas condições do edital respectivo.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ali, insuscetível de concessão<sup>11</sup>. A índole pública do serviço foi reafirmada pelo art. 29, *caput*, da Lei n. 13.756/2018, ao instituir a modalidade lotérica apostas de quota fixa<sup>12</sup>. O dispositivo foi alterado pela Lei n. 14.790/2023, para suprimir a exclusividade do seu desempenho, que em 2018 fora conferida à União, mantendo-se a sua natureza de serviço público.

Os sistemas de apostas de quota fixa, baseados em eventos esportivos (*sports betting* ou *bets*) ou em eventos de jogos *on-line* (casas de apostas virtuais), por conseguinte, caracterizam **modalidades de serviço público**. Em obediência ao art. 175, *caput*, da Constituição, a delegação a particulares da exploração dos serviços de apostas de quota fixa há de adotar, portanto, uma das formas impostas no dispositivo – a da **concessão** ou a da **permissão**, não sendo constitucionalmente válida a transferência do serviço mediante simples **autorização** do Poder Público.

Observe-se que as hipóteses em que a prestação indireta de serviços públicos pelo instrumento da *autorização* é admitida pelo constituinte têm característica de exceção e foram previstas, por isso

11 Art 1º A exploração de loteria, como derrogação excepcional das normas do Direito Penal, constitui serviço público exclusivo da União não suscetível de concessão e só será permitida nos termos do presente Decreto-lei. (Revogado pela Lei nº 14.790, de 2023)

Parágrafo único. A renda líquida obtida com a exploração do serviço de loteria será obrigatoriamente destinada a aplicações de caráter social e de assistência médica, empreendimentos do interesse público.

12 Art. 29. Fica criada a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público exclusivo da União, denominada apostas de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá em todo o território nacional.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

mesmo, taxativa e expressamente pelo constituinte. É o que se vê nos incisos XI e XII do art. 21 da Constituição, que não aludem a serviços lotéricos:

Art. 21. Compete à União: (...)

XI – explorar, diretamente ou mediante **autorização**, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII – explorar, diretamente ou mediante **autorização**, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres; (...).

No recente julgamento da ADI n. 5.549/DF, o Supremo Tribunal Federal rejeitou a tese da inconstitucionalidade de normas federais que alteraram o regime da prestação de serviços de transporte rodoviário de passageiros, desvinculada da exploração de infraestrutura, admitindo a sua outorga por meio de *autorização*, sem exigência de

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

procedimento licitatório<sup>13</sup>. Isso foi aceito pelo Supremo Tribunal, justamente porque há permissivo expresso da Constituição que legitima a opção da **autorização** como modalidade de outorga da exploração dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (CF, art. 21, XII, “e”).

O relator, Ministro Luiz Fux, ressaltou a existência da regra constitucional explícita, legitimadora, no caso específico, do uso da *autorização* para a outorga de atividades do setor de transporte terrestre. O próprio constituinte afastou ali, formalmente, a imposição de *concessão* ou de *permissão*, objeto do comando geral do art. 175 da Constituição:

(...) Deve-se notar que **o artigo 175 da Constituição não trata de autorização**, mas tão somente de concessão e permissão, modalidades de outorga a que se impõe o prévio procedimento licitatório. Por essa razão, somada à previsão constitucional de prestação do TRIIP por meio de autorização, tem-se claro que o dispositivo constante do Art. 175 não se aplica à presente hipótese<sup>14</sup>.

Quando, porém, o constituinte cuidou da exploração indireta do serviço público de modalidade lotérica, diferentemente do caso do

13 ADI n. 5.549/DF, rel. o Ministro Luiz Fux, DJe 1º.6.2023. O entendimento que prevaleceu no precedente fundou-se em elementos como “(i) a inexistência de restrições à oferta que justifiquem a oposição de barreiras à entrada de concorrentes no setor; (ii) a descentralização normativa à ANTT de poderes para assegurar a observância de aspectos qualitativos inerentes à adequada prestação do serviço; e (iii) a universalização do serviço e demais benefícios à população usuária, decorrentes da abertura do mercado para novos entrantes”, consoante salientado pelo voto-condutor proferido pelo Ministro Luiz Fux (inteiro teor do acórdão, p. 24-25).

14 *Id.* *Ibidem*, grifos no original.

transporte terrestre, não abriu ensejo a que a transferência da exploração ao setor privado pudesse realizar-se por intermédio de *autorização*. Com relação a essa atividade, há a incidência plena do que estatui o art. 175, *caput*, da Constituição. Se é possível a outorga dos serviços lotéricos (a incluir a modalidade de apostas de quota fixa) é, entretanto, indispensável adotar os regimes de concessão ou permissão, excluindo-se o da autorização. Essa imposição constitucional não foi respeitada pelo legislador de 2023; o juízo de inconstitucionalidade é inevitável.

O regime de exploração dos serviços lotéricos de apostas de quota fixa do Capítulo II da Lei n. 14.790/2023 desobedeceu ao comando constitucional. O conjunto de normas, por isso inconstitucional, guarda esta redação:

CAPÍTULO II  
DO REGIME DE EXPLORAÇÃO

Art. 4º As apostas de quota fixa serão exploradas em ambiente concorrencial, **mediante prévia autorização a ser expedida pelo Ministério da Fazenda**, nos termos desta Lei e da regulamentação de que trata o § 3º do art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

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.<sup>15</sup>

Adiante, o diploma torna ao tema e prevê a exclusividade da exploração dos referidos serviços por pessoas jurídicas que “receberem prévia autorização para atuar como agente operador de apostas” (art. 6º) e fixa condições de elegibilidade das pessoas jurídicas para a obtenção da autorização para a exploração de apostas de quota fixa (art. 7º), bem como condicionantes para que a autorização se mantenha (art. 8º).

O Capítulo IV, a Lei n. 14.790/2023 disciplina o procedimento de **autorização** para exploração de apostas de quota fixa. Sofre também de inconstitucionalidade por pressupor mecanismo de outorga agressivo da Constituição. São esses os preceitos:

#### CAPÍTULO IV DO PROCEDIMENTO DE AUTORIZAÇÃO

##### Seção I

Do Tempo e da Forma de Requerimento e de sua Tramitação

Art. 9º A autorização para a exploração de apostas de quota fixa poderá ser requerida a qualquer tempo pela

<sup>15</sup> Sem grifos no original.

pessoa jurídica interessada, observado o procedimento administrativo estabelecido na regulamentação do Ministério da Fazenda.

Parágrafo único. O Ministério da Fazenda estabelecerá condições e prazos, não inferiores a 6 (seis) meses, para a adequação das pessoas jurídicas que estiverem em atividade às disposições desta Lei e às normas por ele estabelecidas em regulamentação específica.

Art. 10. O procedimento administrativo de autorização tramitará em meio eletrônico, e, durante sua análise, os autos serão de acesso restrito ao interessado e a seus procuradores.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no *caput* deste artigo, a lista de requerimentos apresentados deverá estar permanentemente à disposição para consulta pública no sítio eletrônico do Ministério da Fazenda.

§ 2º Ressalvadas as hipóteses de suspensão ou de prorrogação de prazos, em razão de insuficiência, incompletude ou inconsistência da documentação apresentada pela pessoa jurídica interessada, a análise dos requerimentos observará a ordem cronológica de seu protocolo.

Art. 11. A autorização somente será expedida se, após o exame da documentação e a avaliação da capacidade técnica e financeira da pessoa jurídica requerente e da reputação e conhecimento de seus controladores e administradores, o Ministério da Fazenda concluir pelo atendimento de todos os requisitos legais e regulamentares.

## Seção II

### Da Contraprestação de Outorga

Art. 12. A expedição da autorização para exploração de apostas de quota fixa será condicionada ao recolhimento do valor fixo de contraprestação de outorga, conforme estipulado na regulamentação do Ministério da Fazenda.

Parágrafo único. O valor estipulado a título de outorga fixa será limitado a, no máximo, R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), considerado o uso de 3 (três) marcas

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

comerciais a serem exploradas pela pessoa jurídica em seus canais eletrônicos por ato de autorização.

Art. 13. O valor da contraprestação da outorga deverá ser pago pelo interessado no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, contado da comunicação da conclusão da análise de seu requerimento.

Parágrafo único. O descumprimento do prazo de pagamento previsto neste artigo importará o arquivamento definitivo do procedimento de autorização ou a caducidade da autorização, conforme o caso.

O art. 51 da Lei n. 14.790/2023, entre outras alterações, empresta nova redação ao art. 29 da Lei n. 13.756/2018, em que também se previra, no seu § 2º, a autorização como instrumento para a outorga da loteria de apostas de quota fixa. Essa opção imprópria foi mantida, conforme se lê no dispositivo emendado:

Art. 29. Fica criada a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público, denominada aposta de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá no território nacional.

(...)

§ 2º A loteria de apostas de quota fixa será autorizada, em caráter oneroso, pelo Ministério da Fazenda e será explorada, exclusivamente, em ambiente concorrencial, **sem limite do número de autorizações**, com possibilidade de ser comercializada em quaisquer canais de distribuição comercial, observado o disposto em lei especial e na regulamentação.<sup>16</sup>

O mesmo art. 51 da Lei n. 14.790/2023 ainda insere o art. 35-A na Lei n. 13.756/2018, que passa a prever, nos seus §§ 1º e 8º, a

<sup>16</sup> Sem grifos no original.

possibilidade de outorga de loterias pelos Estados e pelo Distrito Federal, igualmente mediante *autorização*:

Art. 35-A. Os Estados e o Distrito Federal são autorizados a explorar, no âmbito de seus territórios, apenas as modalidades lotéricas previstas na legislação federal. (Incluído pela Lei nº 14.790, de 2023)

§ 1º A exploração de loterias pelos Estados e pelo Distrito Federal poderá ser efetuada mediante concessão, permissão **ou autorização** ou diretamente, conforme regulamentação própria, observada a legislação federal. (...)

§ 8º São preservadas e confirmadas em seus próprios termos todas as concessões, permissões, **autorizações** ou explorações diretas promovidas pelos Estados e pelo Distrito Federal a partir de procedimentos autorizativos iniciados antes da publicação da Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023, assim entendidos aqueles cujo primeiro edital ou chamamento público correspondente tenha sido publicado em data anterior à edição da referida Medida Provisória, independentemente da data da efetiva conclusão ou expedição da concessão, permissão **ou autorização**, respeitados o direito adquirido e os atos jurídicos perfeitos.<sup>17</sup>

Está inequivocamente infringida a imposição constitucional de outorga de serviços públicos por meio de contrato de concessão ou de permissão.

A imposição constitucional desses meios de contrato, e ainda, com prévia licitação, possui razão prática. Responde à óbvia necessidade de uma maior supervisão que a atividade sensível demanda do Poder

<sup>17</sup> Sem grifos no original.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Público concedente. As atividades outorgadas, sabidamente, submetem-se ao regime normativo especial das concessionárias e permissionárias de serviços públicos (Lei n. 8.987, de 13.2.1995) – e isso por expressa determinação constitucional (art. 175, parágrafo único, I).

A Lei n. 14.790/2023 franqueia a exploração das apostas de quota fixa pela modalidade mais frouxa de vigilância do Estado, não exige licitação e torna ilimitado o número de autorizações. Somente, portanto, a estremadura da capacidade imaginativa pode conter os objetos de apostas a serem oferecidas ao público. Terá sido por isso que a lei de 2023 não cobra licitação; mas o que até faz sentido na lógica interna do sistema criado, corrompe a lógica constitucional. O serviço público da loteria *on-line* em exame não pode ser escancarado com essa desordenada amplitude. Deve haver limites estipulados pelo legislador quanto aos objetos dessas apostas *on-line*; são imprescindíveis limites de oferta desse serviço que se mostra particularmente sensível a efeitos vastamente preocupantes, potencialmente devastadores. Daí a sabedoria do constituinte em submeter a delegação da atividade aos tipos mais exigentes da *concessão* ou da *permissão*, bem como à licitação, que haverá de excluir candidaturas objetivamente inapropriadas.

A discricionariedade do respectivo ato de outorga (art. 5º), a insuficiência dos critérios legais para a exploração e a total liberdade regulatória concedida ao Poder Executivo (arts. 5º, III, 7º, 8º, 9º, 16, 17, 19, 21, parágrafo único, 23, §§ 3º e 4º, 24, 25, 26, VII, 27, § 2º, 28, 48) evidenciam que a forma de outorga da nova modalidade de loteria não

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

se conforma com o regime constitucional de exploração desse tipo de serviço público<sup>18</sup>.

Em todos os dispositivos transcritos, a legislação contestada desconsidera as exigências que o texto constitucional impõe para a exploração indireta dos serviços públicos lotéricos.

O regime de outorga da exploração das apostas de quota fixa por **autorização**, versado nos arts. 4º a 13 da Lei n. 14.790/2023, bem como no art. 29, § 2º, da Lei n. 13.756/2018, na redação conferida pelo art. 51 do primeiro diploma, hostiliza os arts. 37, XXI, e 175, *caput*, da Constituição. Os §§ 1º e 8º do art. 35-A da Lei n. 13.756/2018, incluídos no diploma pela Lei n. 14.790/2023, também incidem no mesmo vício de inconstitucionalidade, uma vez que permitem a outorga pelos entes federados da exploração de modalidades de serviços lotéricos por meio de **autorização**, sem prévio procedimento licitatório e sem a observância dos requisitos e condicionamentos inerentes aos institutos do da **permissão** e da **concessão**.

Devido à relação de dependência necessária, a declaração de nulidade há de alcançar, também, os arts. 2º, X, 14, § 1º, 15, II, 17, I, 21, 39, I, II, 40, I, 41, V, VI, e 58, I, todos da Lei n. 14.790/2023, na parte em

<sup>18</sup> A esse respeito, Carvalho Filho anota que a prestação de serviço público deve sempre ser objeto de concessão ou de permissão, nunca de autorização, que constitui ato administrativo discricionário e precário pelo qual a administração consente com desempenho de atividade de interesse exclusivo ou predominante do particular (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 408).

que se referem à **autorização** como forma de outorga de modalidades do serviço lotérico, bem como a redação original do art. 29, § 2º, da Lei n. 13.756/2018<sup>19</sup>, a fim de evitar efeitos repristinatórios indesejados.

## 5. O princípio da reserva legal

O elevado potencial nocivo das apostas virtuais de quota fixa para a saúde humana, para valores de direitos fundamentais e para a economia nacional cobra indispensáveis e rigorosas interferências do Estado sobre o âmbito da autonomia de pessoas e sobre a liberdade de agir de empresas. Devem, ainda, ser concebidas medidas de precaução a valores tutelados penalmente e de regulação de mercado. Tudo isso, porém, cobra o devido respeito ao princípio da reserva legal formal.

É indispensável que lei disponha sobre tantas dessas repercussões da atividade de apostas, para garantir a higidez do sistema de valores constitucionais tensionados com práticas tão impactantes. A imperiosa reserva legal não autoriza que o legislador se baste com remeter a disciplina da matéria a normas infralegais, sem ao menos estabelecer balizas específicas e mecanismos claros, propiciadores de segurança jurídica e inequívoca eficácia protetiva, no balanço que

19 Art. 29. (...)

§ 2º A loteria de apostas de quota fixa será autorizada ou concedida pelo Ministério da Fazenda e será explorada, exclusivamente, em ambiente concorrencial, com possibilidade de ser comercializada em quaisquer canais de distribuição comercial, físicos e em meios virtuais.

somente por meio dos representantes populares é dado estabelecer entre liberdade, justiça e precaução.

Sabidamente aos regulamentos não é dado inovar o ordenamento jurídico, sobretudo para estabelecer vedações e constrangimentos à liberdade não prévia e suficientemente demarcados nas suas linhas essenciais por lei em sentido formal. O ambiente democrático do parlamento é o espaço para se arquitetarem essas regras e para se obter o equilíbrio entre princípios que se entrechocam de modo ainda mais evidente em situações como a das apostas por quota fixa *on-line*.

A doutrina é farta nessa linha. O tema, entre nós, é objeto deste certo magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Seria grave equívoco supor que o fato de o regulamento ser regra geral e normalmente abstrata, proveniente, ademais, de autoridade eletivamente investida, aproxima-o da lei quanto às garantias democráticas que proporcionam, minimizando, assim, os inconvenientes de não promanar do Legislativo. Com esse tipo de argumento pretende-se que não há diferença significativa entre essas duas espécies de atos normativos, buscando-se, destarte, justificar certa tolerância com regulamentos que vão além da simples execução de lei, como ocorre em outros países.

Tais alegações não resistem ao menor exame. O fato de a lei ser geral e abstrata – concorrendo então para prestigiar os valores de impessoalidade e da igualdade, na medida em que tal estrutura normativa embaraça

naturalmente as perseguições e favoritismos – não é a única razão que justificaria confiar-se ao Poder Legislativo o delicado mister de disciplinar a liberdade e a propriedade das pessoas.

Com efeito, os regulamentos também são, normalmente, gerais e abstratos. Contudo, há diferenças extremamente relevantes entre eles e as leis. Estas diferenças, a seguir referidas, ensejam que as leis ofereçam aos administrados garantias muitas vezes superiores às que poderiam derivar unicamente das características de abstração e generalidade também encontradas nos regulamentos.

Deveras, as leis provêm de um órgão colegiado – o Parlamento – no qual se congregam várias tendências ideológicas, múltiplas facções políticas, diversos segmentos representativos do espectro de interesses que concorrem na vida social, de tal sorte que o Congresso se constitui em verdadeiro cadinho onde se mesclam distintas correntes. Daí que o resultado de sua produção jurídica, as leis – que irão configurar os direitos e obrigações dos cidadãos – necessariamente terminam por ser, quando menos em larga medida, fruto de algum temperamento entre as várias tendências. Até para articulação de uma maioria são necessárias transferências e composições, de modo que a matéria legislada resulta como produto de interação, ao invés da mera imposição rígida das conveniências de uma única linha de pensamento.

Com isto, as leis ganham, ainda que em medidas variáveis, um grau de proximidade em relação à média do pensamento social predominante muito maior do que

ocorreria caso fossem a simples expressão unitária de uma vontade individual, embora representativa, também ela, de uma das facções sociais. É que, afinal, com bem observou o insuspeito Kelsen, o Legislativo, formado segundo o critério de eleições proporcionais, ensejadoras, justamente, da representação de uma pluralidade de grupos, inclusive de minorias, é mais democrático que o Executivo, ao qual se acede por eleição majoritária.

Se fosse possível, mediante simples regulamentos expedidos por presidente, governador e prefeitos, instituir deveres de fazer ou não fazer, ficariam os cidadãos à mercê, se não à vontade pessoal do ungido ao cargo, pelo menos, da perspectiva unitária monolítica, da corrente de pensamento de que estes se fizessem porta-vozes.

Mas não é só isto, entretanto. Ainda há mais.

O próprio processo de elaboração das leis, em contraste com o dos regulamentos, confere às primeiras um grau de controlabilidade, confiabilidade, imparcialidade e qualidade normativas muitas vezes superior ao dos segundos, ensejando, pois, aos administrados um teor de garantia e proteção incomparavelmente maiores.

É que leis se submetem a um trâmite graças ao qual é possível o conhecimento público das disposições que estejam em caminho de ser implantadas. Com isto, evidentemente, há uma fiscalização social, seja por meio da imprensa, de órgãos de classe, ou de quaisquer setores interessados, o que, sem dúvida, dificulta ou embarga eventuais direcionamentos incompatíveis com o interesse público em geral, ensejando a irrupção de

tempestivas alterações e emendas para obstar, corrigir ou minimizar tanto decisões precipitadas quanto propósitos de favorecimento ou, reversamente, tratamento discriminatório, gravoso a grupos ou segmentos sociais, econômicos ou políticos. Demais disto, proporciona, ante o necessário trâmite pelas Comissões e o reexame da Casa Legislativa revisora, aperfeiçoar tecnicamente a normatização projetada, embargando a possibilidade de erros grosseiros, ilogismos ou inconvenientes mais flagrantes. Finalmente, propicia um quadro normativo mais estável, a bem da segurança e certeza jurídicas, sem as quais é impossível um planejamento razoável da atividade econômica das pessoas e empresas e até dos projetos individuais de cada qual. E, até mesmo para garantir o desfrute de todas as vantagens mencionadas, o constituinte brasileiro teve o cuidado de regular minuciosamente o processo legislativo, obstando a que, por disposições infraconstitucionais, se pudesse estabelecer rito menos prudente na elaboração das leis.

Já os regulamentos carecem de todos estes atributos e, pelo contrário, propiciam as mazelas que resultariam da falta deles, motivo pelo qual, se são perfeitamente prestantes e úteis para a simples delimitação mais minudente das providências necessárias ao cumprimento dos dispositivos legais, seriam gravemente danosos – o que é sobremodo claro em país com as características políticas do Brasil – se pudessem, por si mesmos, instaurar direitos e deveres, impondo obrigações de fazer ou de não fazer.

Deveras, opostamente às leis, os regulamentos são elaborados em gabinetes fechados, sem publicidade alguma, libertos de qualquer fiscalização ou controle da sociedade ou mesmo dos seguimentos sociais interessados na matéria. Sua produção se faz apenas em função da vontade, isto é, da diretriz estabelecida por uma pessoa, o Chefe do Poder Executivo, sendo composto por um ou poucos auxiliares diretos seus ou de seus imediatos. Não necessita passar, portanto, nem pelo embate de tendências políticas e ideológicas diferentes, nem mesmo pelo crivo técnico de uma pluralidade de pessoas instrumentadas por formação ou preparo profissional variado ou comprometido com orientações técnicas ou científicas discrepantes. Sobremais, irrompe da noite para o dia, e assim também pode ser suprimido.

São visíveis, pois, a natural inadequação e os imensos riscos que adviriam para objetivos essenciais do Estado de Direito – sobreposse, repita-se, em um país ainda pouco afeito a costumes políticos mais evoluídos – de um poder regulamentar que pudesse definir, por força própria, direitos ou obrigações de fazer ou não fazer imponíveis aos administrados<sup>20</sup>.

A doutrina precisa de J. J. Gomes Canotilho aponta a consequência de se um assunto estar contido no âmbito normativo da reserva de lei, como ocorre na espécie:

20 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32 ed. São Paulo: Malheiros. 2015, p. 374-377.

A reserva de lei comporta duas dimensões: uma negativa e uma positiva. A dimensão negativa significa que nas matérias reservadas à lei está proibida a intervenção de outra fonte de direito diferente da lei (a não ser que se trate de normas meramente executivas da administração). Em termos positivos, a reserva de lei significa que, nessas mesmas matérias, a lei deve estabelecer ela mesma o regime jurídico, não podendo declinar a sua competência normativa a favor de outras fontes (proibição da “incompetência negativa do legislador”)<sup>21</sup>.

A lição é clássica, como se descobre em Pontes de Miranda, mantendo-se sempre atual:

Se o regulamento cria direitos ou obrigações novas, estranhas à lei, ou faz reviverem direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções, que a lei apagou, é inconstitucional. Por exemplo: se faz exemplificativo o que é taxativo, ou vice-versa. Tão pouco pode ele limitar, modificar ou ampliar direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções. Não pode facultar o que a lei proíbe, nem lhe ordenar o que a lei não ordena. Se a regra é impositiva, ou proibitiva, isto é, direito cogente, ao regulamento não é dado torná-la regra dispositiva ou interpretativa. Se dispositiva, lícito não lhe é fazer interpretativa cogente. O regulamento é proposta de interpretação ou conjunto de normas de direito formal administrativo. Nenhum princípio novo, ou diferente, de direito material se lhe pode introduzir.

21 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 727.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em se tratando de regra jurídica de direito formal, o regulamento não pode ir além da edição de regras que indiquem a maneira de ser observada a regra jurídica<sup>22</sup>.

A melhor jurisprudência é fiel a essas advertências. No Supremo Tribunal, o Ministro Celso de Mello formulou esta síntese lapidar:

O Executivo não pode, fundando-se em mera permissão legislativa constante de lei comum, valer-se do regulamento delegado ou autorizado como sucedâneo da lei delegada para o efeito de disciplinar, normativamente, temas sujeitos a reserva constitucional de lei<sup>23</sup>.

Efetivamente, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei – analisada sob tal perspectiva – constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. (...)

Não cabe ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim

22 MIRANDA, Ponte de. *Comentários à Constituição de 1946*. 3 ed. Tomo III. Rio de Janeiro: Bolsoi, 1960. p. 121-122.

23 ADI n. 1.296-MC/PE, rel. o Ministro Celso de Mello, DJ, 10.8.1995.

agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, **no âmbito do nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente limitados pelo Parlamento**<sup>24</sup>.

A disciplina para a exploração do mercado de apostas por quota fixa idealizada pelos diplomas legais contestados viola o postulado da reserva legal, sendo omissa em pontos cruciais – vício que não se vê sanado pela entrega a atos infralegais do regramento de questões relativas à proteção de direitos fundamentais à saúde, ao mínimo existencial, à defesa do consumidor, à proteção da família e da economia nacional, à segurança pública e ao enfrentamento da criminalidade. Todos esses temas devem necessariamente ser disciplinados em lei formal, a teor dos arts. 5º, XXXII, 6º, parágrafo único, 22, I e XX, 24, VIII, XII, XV, 170, V, e 220, § 3º, da Constituição.

É aplicável, aqui, a *teoria da essencialidade*. Normas imprescindíveis para operar restrições (intervenções no âmbito de proteção de direitos fundamentais) devem necessariamente ter os seus aspectos essenciais disciplinados diretamente pelo legislador formal. A reserva legal se expressa, então, como reserva de lei parlamentar. “As questões essenciais devem ter primariamente definidas em uma lei parlamentar não somente seu fundamento, mas, também, o critério de

24 ADI n. 2.075-MC/DF, rel. o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 27.6.2003, sem grifos no original.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

conduta, pois só assim será assegurada a contenção e a previsibilidade do agir e a existência de padrões de controle jurisdicional dos atos administrativos”<sup>25</sup>.

Neste passo, cabe acrescentar que não somente o legislador é o primeiro destinatário das obrigações decorrentes dos deveres de proteção do Estado como também deve ele, ao realizar a sua tarefa, respeitar a proibição de insuficiência. “Há um déficit na prestação, quando a omissão estatal deixa os cidadãos afetados numa situação pessoal intolerável, desrazoável, a luz dos padrões de um estado de direito”<sup>26</sup>.

Somente à lei, assim, cabe dispor sobre a proteção de valores constitucionais afetados pela outorga da exploração de loterias da modalidade de aposta por quota fixa, sobretudo na sua versão *on-line*. Não cabe a órgãos do Executivo o tratamento dessas questões, sem que o legislador as tenha concertado anteriormente. Esse acerto de providências, mais ainda, deve ser suficiente para a proteção dos valores constitucionais; não o sendo, a lei que permite a atividade perigosa é inconstitucional.

As insuficiências da legislação formal a seguir relatadas expõem a inconstitucionalidade das normas, objeto desta ação direta de inconstitucionalidade, por não ter o legislador cumprido dever que lhe

<sup>25</sup> Marcela Rosa Abrahão. As restrições aos direitos fundamentais por ato normativo do poder executivo. São Paulo, Almedina, 2017, p. 218.

<sup>26</sup> Id. Ibidem.

incumbia, uma vez que admitiu o desempenho de serviço perigoso, e não fez a contento.

## **6. Inconstitucionalidade por proteção insuficiente de direitos fundamentais.**

Em sua acepção positiva, os direitos fundamentais, mesmo os de defesa, impõem ao Estado um dever de ação, direcionado a criar ou a disponibilizar as prestações necessárias para a tutela dos bens jurídicos acolhidos pelas normas jusfundamentais<sup>27</sup>. Importam, então, além do dever de respeito por parte dos Poderes Públicos (dimensão defensiva), também deveres estatais de promoção, bem como de proteção contra ameaças de terceiros e até de elementos da natureza (dimensão de proteção)<sup>28</sup>.

A dimensão protetiva dos direitos fundamentais implica um comportamento comissivo do Estado para efetivar providências normativas ou fáticas que protejam os cidadãos de ameaças ou agressões

27 Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2018, p. 291. No mesmo sentido, cf. CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora. 1991, p. 127.

28 ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 5. ed. Coimbra: Almedina. 2017, p. 138. Cf. ainda: ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2015, p. 196.

de outros particulares, de entidades públicas ou privadas, ou ainda de contingências ou eventualidades naturais<sup>29</sup>.

Enquanto expressão de um postulado de proteção, os direitos fundamentais engendram uma proibição geral de insuficiência da tutela por parte do Estado. O princípio da proporcionalidade apresenta, aqui, importância incisiva, na medida em que não somente se expressa como compasso para a repulsa de medidas excessivas de interferência sobre o livre exercício dos direitos fundamentais (proibição do excesso), mas também constitui vetor proibitório de proteção deficiente aos bens jurídicos constitucionalmente tutelados (proibição do déficit). Entende-se, por conseguinte, ocorrer desproporcionalidade invalidante da ação estatal, quer quando excessiva, quer quando insuficiente<sup>30</sup>.

A proibição da insuficiência protetiva aponta para o patamar mínimo de tutela adequada, necessária e proporcional em sentido estrito a um direito fundamental, em estado de perigo na sua vocação de exprimir valores essenciais à convivência respeitosa da dignidade da pessoa.

29 NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos Sociais: Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. 2. ed. Lisboa: AAFDL. 2016, p. 312-313.

30 Cf. BOROWSKI, Martin. *La estructura de los derechos fundamentales*. Trad. Carlos Bernal Pulido. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2003, p. 162-166; SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre a proibição de excesso e deficiência. *Revista brasileira de Ciências Criminais*, v. 47, p. 60-122, 2004; e STRECK, Lênio Luiz. Bem jurídico e Constituição: da proibição do excesso (*Übermassverbot*) à proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*). *Boletim da Faculdade de Direito*, v. 80, p. 303-345, 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Se o legislador cria e admite um serviço perigoso, deve dispor suficientemente para obviar a ocorrência dos danos que podem se associar à atividade.

Na ADI 6.031/DF (DJe 16.4.2020), lembrou a relatora, Ministra Cármen Lúcia, que:

A inconstitucionalidade pode advir de proteção insuficiente de direito fundamental-social, quando o Estado abre mão do uso de sanções penais ou administrativas para proteger determinados bens jurídicos.

[O] duplo viés do princípio da proporcionalidade decorre da necessária vinculação de todos os atos estatais à materialidade da Constituição e tem como consequência a sensível diminuição da discricionariedade (liberdade de conformação) do legislador. (...)

O Professor Ingo Sarlet acrescenta:

*“A violação da proibição de insuficiência, portanto, encontra-se habitualmente representada por uma omissão (ainda que parcial) do poder público, no que diz com o cumprimento de um imperativo constitucional, no caso, um imperativo de tutela ou dever de proteção, (...)”*  
(SARLET, Ingo Wolfgang. *Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre a proibição de excesso e de insuficiência. Revista da Ajuris, ano XXXII, n. 98, junho/2005, p. 132).*

No recente julgamento da ADI n. 7.013/DF, o princípio da proibição da insuficiência foi um dos parâmetros utilizados pela Corte

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

para perscrutar a omissão e a insuficiência de políticas públicas voltadas para assegurar a efetividade de direitos fundamentais. Anotou a Ministra Cármen Lúcia, relatora, que a inação estatal perante violações àqueles direitos constitucionais coloca o Poder Público *“em patamar equivalente (...) ao do agente da violência”*<sup>31</sup>. A decisão alinha-se com a jurisprudência firme do STF, no sentido de que *“não viola o princípio da separação dos poderes a decisão do Poder Judiciário que, excepcionalmente, determina a implementação de políticas públicas quando evidenciada proteção deficiente a direitos fundamentais”*<sup>32</sup>.

A dimensão positiva da pauta da proporcionalidade para apurar a atuação insuficiente do Estado no plano da proteção dos direitos fundamentais foi também determinante no julgamento do RE n. 878.694/MG, em que o relator, Ministro Roberto Barroso, ressaltou:

O princípio da proporcionalidade, tal como é hoje compreendido, não possui apenas uma dimensão negativa, relativa à vedação do excesso, que atua como limite às restrições de direitos fundamentais que se mostrem inadequadas, desnecessárias ou desproporcionais em sentido estrito. Ele abrange, ainda, uma dimensão positiva, referente à vedação à proteção estatal insuficiente de direitos e princípios constitucionalmente tutelados. A ideia nesse caso é a de que **o Estado também viola a Constituição quando deixa de agir ou quando não atua de modo adequado e**

31 ADI n. 7.013/DF, rel. a Ministra Cármen Lúcia, DJe 5.9.2023, p. 47 do acórdão.

32 ARE n. 1.458.211-AgR/SE, rel. o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 28.2.2024. Ainda: ARE n. 1.378.278-AgR, rel. o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 21.6.2022.

**satisfatório para proteger bens jurídicos relevantes.** Tal princípio tem sido aplicado pela jurisprudência desta Corte em diversas ocasiões para afastar a incidência de normas que impliquem a tutela deficiente de preceitos constitucionais<sup>33</sup>.

No HC n. 102.087/MG, anotou o Ministro Gilmar Mendes a respeito do postulado:

(...) na dogmática alemã, é conhecida a diferenciação entre o princípio da proporcionalidade como proibição de excesso (*Übermassverbot*) e como proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*). No primeiro caso, o princípio da proporcionalidade funciona como parâmetro de aferição da constitucionalidade das intervenções nos direitos fundamentais como proibições de intervenção. **No segundo, a consideração dos direitos fundamentais como imperativos de tutela (...) imprime ao princípio da proporcionalidade uma estrutura diferenciada. O ato não será adequado caso não proteja 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>34</sup>

33 RE n. 878.694/MG, rel. o Ministro Roberto Barroso, DJe 6.2.2018, sem grifo no original.

34 HC n. 102.087/MG, red. p/ acórdão o Ministro Gilmar Mendes, DJe 14.8.2012, p. 26-27 do acórdão, sem grifos no original.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Igualmente no RE n. 418.376/MS, o Supremo Tribunal acolheu a teoria da proibição da proteção insuficiente quando há o dever de o legislador atuar para tutelar direitos fundamentais<sup>35</sup>.

Em suma, colide com a Constituição tanto afrontar o dever de respeito a direitos fundamentais, quanto descumprir o dever de dar segurança e proteger os bens jusfundamentais como a dignidade humana, a saúde física e psíquica, o mínimo existencial, o patrimônio, o direito das crianças e dos adolescentes.

A legislação sobre o sistema *on-line* de apostas de quota fixa transgride o dever de proteção de diversos valores constitucional, postos em risco na sua essência e efetividade, com a autorização do serviço lotérico criado, desguarnecido de cuidados indispensáveis.

\*

Embora não caiba ao Poder Judiciário determinar, em abstrato, o grau de nocividade de determinada atividade econômica com vistas a estabelecer a viabilidade de sua exploração segura, o Supremo Tribunal não hesita em, a partir de estudos e dados de fato, aferir se a atividade, como regulada normativamente, representa violação ou risco de contrariedade a preceitos constitucionais. Nesse sentido, forte em estudos técnicos, o STF já declarou que a exploração de determinadas atividades econômicas — como, por exemplo, a extração de amianto

35 RE n. 418.376/MS, red. p/ acórdão o Ministro Joaquim Barbosa, DJe 23.3.2007, p. 41 do acórdão.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

crisotila, a pulverização aérea de agrotóxicos e a importação de pneus usados — não é constitucionalmente viável em razão dos efeitos nocivos que as tornam incompatíveis com outros valores protegidos pelo texto constitucional, como a dignidade humana, a saúde pública, a valorização do trabalho humano, a proteção e defesa do consumidor e do meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>36</sup>.

Se até a proibição pura e simples da atividade é possível, também o será o que se pretende nesta ação – que se declare a inconstitucionalidade da forma insuficiente como a legislação tratou as apostas *on-line* de quota fixa, sem prejuízo a que o legislador venha, no futuro, e assim o querendo, a dispor de modo atento ao dever de proteção a que se obriga quando admite atividade particularmente perigosa para a valia de direitos fundamentais e de outros princípios constitucionais.

De fato, as apostas *on-line* produzem enormes inquietações de ordem constitucional que não podem deixar de ser endereçadas pela atuação consistente do legislador.

Pesquisas atuais, sustentadas em densos dados estatísticos, demonstram que a abertura do mercado brasileiro às apostas esportivas *on-line* (*bets*) e às casas de aposta *on-line* (“tigrinhos”) gera riscos de monta à integridade física e psíquica dos usuários, ostenta potencial considerável de conduzir à ruína financeira indivíduos e famílias,

<sup>36</sup> ADI n. 4.066/DF, rel. a Ministra Rosa Weber, DJe 7.3.2018; ADI n. 6.137/CE, rel. a Ministra Cármen Lúcia, DJe 14.6.2023; e ADPF n. 101/DF, rel. a Ministra Cármen Lúcia, DJe 4.6.2012.

impacta no consumo responsável e na subsistência, especialmente de parcela da população de baixa renda, com substanciais prejuízos à economia nacional<sup>37</sup>. Além disso, deixa desatendida a segurança pública, e obsta a eficiência no combate à criminalidade.

## **7. A nova modalidade de apostas de quota fixa – especificidades e riscos.**

A nova modalidade de apostas de quota fixa é distinta das demais modalidades lotéricas disciplinadas por leis especiais. As

<sup>37</sup> Os efeitos nocivos das apostas e seus impactos socioeconômicos são alarmantes. Registros financeiros revelaram que pessoas em condição de vulnerabilidade e/ou beneficiadas por programas sociais enviaram quantias bilionárias a plataformas de apostas, o que tem permitido, por exemplo, atestar uma relação de causa e efeito entre o mercado de apostas esportivas virtuais e o aumento do nível de endividamento (**docs. 2, 4 e 6**). Pesquisas também demonstram que famílias brasileiras beneficiárias de programas sociais vêm deixando de realizar compras necessárias para sua subsistência (**docs. 15, 16, 17, 18 e 19**). Estudos indicam que as apostas representam riscos à saúde dos brasileiros, sobretudo entre os mais jovens (**docs. 7 e 8**). O vício provocado pelas apostas vem sendo comparado no país com as dependências provocadas por drogas não químicas (**docs. 10, 11, 12, 13 e 14**). Tem-se apontado que as apostas refletem na realização de empréstimos bancários com o objetivo de satisfazer e manter o vício, com o comprometimento, em muitos casos, de quase todo o patrimônio da pessoa (**docs. 6 e 20 a 24**). Estudos projetam impactos significativos para o mercado nacional em decorrência das apostas *on-line*, com perdas ao varejo estimadas em até 11,2% ao ano (**docs. 26, 27 e 28**). Assim, o contexto aponta um grave cenário de endividamento massivo e de dilapidação do patrimônio de famílias, especialmente dos grupos mais vulnerável (**docs. 6, 18 e 19**). Mesmo nos Estados Unidos da América, os dados são alarmantes. Estudo que avaliou o comportamento financeiro de 230 mil famílias norte-americanas entre 2018 e 2023 (período em que vinte e cinco estados americanos legalizaram as apostas esportivas *on-line*) indicou que tanto o número de apostadores quanto os valores por ele apostados cresceram após a regularização da atividade. A legalização dos jogos *on-line*, segundo o estudo, levou a uma explosão nas apostas, cujo valor total subiu de cerca de US\$ 1,1 bilhão por mês em 2019 para US\$ 14 bilhões mensais em janeiro de 2024. Nos três anos após a liberação, cada família apostou, em média, oito vezes o valor da primeira aposta, sendo que a proporção de gasto com jogos *on-line* pelas famílias com menores rendas foi 32% maior do que as famílias de maior renda, resultando no aumentado dos gastos com cartão de crédito e no uso do limite de contas pelas famílias de menor renda (**doc. 2** – disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4881086](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4881086). Acesso em: 11.11.2024).

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

apostas de quota fixa são realizadas em ambiente virtual e podem ser baseadas em eventos reais de temática esportiva ou outro evento qualquer. Ao contrário das loterias, de extração auditada e controlada pela Caixa Econômica Federal, as apostas *on-line* de quota fixa ocorrem de forma praticamente instantânea, a partir de um número infinito de possibilidades de apostas baseadas no desfecho de evento esportivo futuro e aleatório ou em evento virtual contendo gerador randômico de números, símbolos, figuras e objetos, com valor do prêmio apurado por fator de multiplicação da quantia invertida.

A facilidade de acesso aos sistemas de apostas por aplicativos em aparelhos celulares, somado ao caráter de imediatismo e ao número indeterminado de eventos realizados durante 24 horas por dia, em que é possível apostar não somente no resultado, como também em prognoses aleatórias, tudo isso torna as apostas de quota fixa espécie a merecer todo o cuidado no contexto geral das loterias.

A extensão desse sistema de apostas por si só já desvela a sua assombrosa infiltração na vida de tantos brasileiros e na economia nacional. Relatório divulgado em agosto de 2024 estimou, a partir dos registros de transações financeiras com outros países, que os brasileiros teriam movimentado cerca de R\$ 68,2 bilhões no mercado de apostas *on-line* no período de julho de 2023 a junho de 2024 (**doc. 3**<sup>38</sup>).

38 Disponível em: [https://macroattachment.cloud.italu.com.br/attachments/a77e92d9-319f-45ca-b657-6c721241804b/13082024\\_MACRO\\_VISAO\\_Apostas\\_on-line.pdf](https://macroattachment.cloud.italu.com.br/attachments/a77e92d9-319f-45ca-b657-6c721241804b/13082024_MACRO_VISAO_Apostas_on-line.pdf). Acesso em: 11.11.2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O poder de fascínio dessas loterias *on-line* sobre membros de famílias beneficiadas com subsídios governamentais destinados a assegurar o mínimo de subsistência digna está retratado em análise técnica elaborada pelo Banco Central do Brasil. A entidade descobriu que, só em agosto de 2024, “5 milhões de pessoas pertencentes a famílias beneficiárias do Bolsa Família (PBF) enviaram R\$ 3 bilhões às empresas de aposta utilizando a plataforma Pix (...)” (doc. 4<sup>39</sup>).

Da mesma forma, a ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro identificou inúmeras vulnerabilidades que podem ser exploradas para fins ilícitos (lavagem de dinheiro e exploração de resultados esportivos, por exemplo) no setor de apostas de quota fixa e de jogos de apostas *on-line*, tais como a facilitação ao anonimato dos usuários, a rapidez e o volume alto das transações em ambiente *on-line* que se combinam com a realização de apostas de pequeno valor para fugir ao controle por “valor mínimo”, a realização de aposta por interposta pessoa, o controle frágil no setor de jogos eletrônicos, o uso da estrutura de quota fixa para realização de apostas ilegais (cassino, jogo do bicho, rifas, caça-níqueis), o uso de criptoativos ou contas de não residentes tituladas pelas *bets* para

39

Disponível

em:

[https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119\\_Analise\\_tecnica\\_sobre\\_o\\_mercado\\_de\\_apostas\\_online\\_no\\_Brasil\\_e\\_o\\_perfil\\_dos\\_apostadores.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf). Acesso

em: 11.11.2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

remessa ilegal de recursos para o exterior, entre outras (**doc. 5**<sup>40</sup>). Acrescente-se que todo o controle estatal se torna de difícil realização, tendo em vista o número virtualmente infinito de modalidades e sítios de apostas admitido pelo legislador (art. 29, § 2º, da Lei n. 13.756/2018, com redação dada pela Lei n. 14.790/2023<sup>41</sup>).

Outra recente pesquisa associou o crescimento exponencial do mercado de apostas esportivas no Brasil com o maior nível de endividamento da população. Segundo apurou o estudo, cerca de 30% dos brasileiros que possuem contas bancárias buscaram empréstimos nos últimos doze meses para financiar apostas *on-line* (**doc. 6**<sup>42</sup>).

A atividade ainda representa riscos à saúde pública e à integridade física e psíquica de seus usuários. Estudos indicam os impactos negativos da proliferação dos jogos de apostas entre adolescentes (**doc. 7**<sup>43</sup>), bem como o surgimento de problemas de saúde pública não só no Brasil, mas em todo o mundo, gerados por comportamentos patológicos que são estimulados pelas novas

40 ENCCLA, 2024. *Ação 02/2024: Análise de vulnerabilidades do segmento de apostas de quota fixa e outras modalidades de jogos e apostas online, tipologias e propostas de ações mitigadoras das vulnerabilidades relacionadas à Lavagem de Dinheiro, ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição em Massa – LD/FTP*. Relatório ainda não publicado.

41 O dispositivo estabelece que a loteria de apostas de quota fixa será explorada sem limite do número de autorizações.

42 Cf. <https://www.estadao.com.br/economia/negocios/bets-brasileiros-emprestimos-apostas-pesquisa/>. Acesso em: 11.11.2024.

43 Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2945873/>. Acesso em: 11.11.2024.

modalidades de jogos de aposta *on-line* (doc. 8<sup>44</sup>). Alertas para a gravidade dos problemas são publicados em estudos científicos a esse respeito. Artigo estampado em recente número da *The Lancet Public Health* analisou vasto acervo de dados, concluindo que se “confirmam evidências que conectam produtos de apostas *on-line* com mais aguda prevalência de danos [à saúde pública]”, admoestando, enfim, que os “governos têm de tomar medidas para proteger as suas populações dos danos”<sup>45</sup>.

O Instituto Locomotiva de Pesquisa, especializado em análises de comportamento, consumo e tendências, divulgou, há pouco, estudo que projeta, a partir de pesquisa por amostragem, os resultados da abertura do mercado brasileiro às apostas esportivas *on-line*. Entre

44 TRAN, Lucy T. *et al.*, The prevalence of gambling and problematic gambling: a systematic review and meta-analysis, *The Lancet Public Health*, vol. 9, ago. 2024, p. 604-605, disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667\(24\)00126-9/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanpub/article/PIIS2468-2667(24)00126-9/fulltext). Acesso em: 11.11.2024.

45 Os nossos dados confirmam substancial variação por produto: entre os adultos engajados em apostas estima-se a prevalência de apostadores problemáticos entre os que usam cassinos *on-line* (15,8%), cassinos (10%), jogos *on-line* (8,6%) e apostas esportivas (8,9%), substancialmente mais elevados do que outras formas. Esses achados confirmam outras provas que conectam produtos de apostas *on-line* com mais aguda prevalência de danos.

(...)

Os governos têm de tomar medidas para proteger as suas populações dos danos.

*[Our data confirm substantial variance by product: among adults engaging in gambling, the pooled estimated prevalence of problematic gambling among those using online casinos (15.8%), casino gambling (10.0%), online gambling (8.6%), and sports betting (8.9%) was substantially higher than for other forms. This finding supports other evidence connecting online gambling products with a higher prevalence of harms. (...)]*

*Governments need to take actions to protect their populations from harms.]. (TRAN, Lucy T. et al., The prevalence of... cit.).*

outros reveses, estima que cerca de 103 milhões de brasileiros afirmam conhecer pessoas viciadas em apostas esportivas (**doc. 9**<sup>46</sup>). A situação se explicaria pela facilidade de acesso aos jogos *on-line* em aparelhos celular e pelo caráter predatório da publicidade no segmento.

O cenário exige medidas legislativas próprias e eficazes – e as que foram adotadas se mostram manifestamente insuficientes para a proteção de valores acolhidos pelo constituinte, como a dignidade e a saúde humanas, a garantia do mínimo existencial de famílias atingidas por bolsas de subsistência, a proteção e a defesa do consumidor, da família, da segurança e da ordem pública, bem como da economia nacional.

## **8. Incompatibilidade da lei com a exigência de proteção da saúde psíquica de usuários.**

A Lei n. 14.790/2023 – e também a Portaria SPA/MF n. 1.231/2024 –, embora imponha aos agentes operadores de apostas o dever de prevenir, de informar e de conscientizar os usuários de seus sistemas sobre os riscos de dependência e de transtornos do jogo patológico e vedem o cadastro e uso dos seus sistemas de apostas por pessoa diagnosticada com ludopatia, não se mostram, mesmo à primeira vista, minimamente suficientes para proteção efetiva da saúde e da

46 Disponível em: <https://revistaforum.com.br/u/archivos/2024/8/31/Locomotiva-pesquisa-apostas-e-saude-mental-ago-2024.pdf>. Acesso em: 11.11.2024.

integridade psíquica do público que, ainda concitado por chamamentos publicitários, ocorre às apostas.

O aumento dos casos de uso problemático de apostas *on-line* guarda direta relação com a liberação praticamente indiscriminada da atividade. Como testemunha Daniel Spritzer, do Hospital Psiquiátrico São Pedro, em Porto Alegre, integrante de grupo de trabalho da OMS sobre o uso problemático de jogos digitais e coordenador do Grupo de Estudos de Adição Tecnológica (Geat), “a busca por atendimento na área de saúde mental e a prevalência de transtornos associados ao jogo aumentam à medida que essas formas são legalizadas e as possibilidades de apostas crescem” (doc. 10<sup>47</sup>). Esse é um achado que consoa com estudos internacionais. Conforme referido, a prestigiosa revista *Lancet* publicou em agosto último pesquisa de campo em 68 países, com 3.692 *reports*. As conclusões tornam manifesta a indispensável regulamentação protetiva por parte do Estado, quando admite sistema de apostas *on-line*. O estudo revela que “as evidências sugerem que (...) parte substancial da população se dedica a jogatinas problemáticas e que as taxas dessas apostas são maiores nas apostas em formatos *on-line*”. A conclusão do estudo consiste num apelo:

Dado crescimento da indústria de apostas *on-line* e a associação entre jogatina e extensão dos danos à saúde pública, os

47 Cf. João Montanaro. “Proliferação das bets aumenta gastos de famílias e risco de problemas com o jogo”. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/os-efeitos-nocivos-dos-jogos-on-line/>. Acesso: 11.11.2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

governos em todo o mundo devem-se dedicar à mais estrita regulação e monitorar a jogatina<sup>48</sup>.

A literatura especializada adverte invariavelmente para o fato de que, a exemplo do tabaco e do álcool, o transtorno do jogo também envolve dependência, tolerância e abstinência, podendo induzir comportamento suicida<sup>49</sup>.

De fato, é o que ocorre, como reportou o Estado de S. Paulo em sugestivo relato de situação concreta, mas paradigmática, de um típico apostador acometido de transtorno: *“Quando descobriu as apostas esportivas online, o que era ruim ficou ainda pior: estourou cartões, pediu empréstimos, contraiu dívidas... Só não se matou porque não teve coragem”* (doc. 11<sup>50</sup>). A óbvia explicação para o caráter extraordinariamente compulsivo das apostas *on-line*, a diferenciá-las substancialmente das demais espécies, é reconhecida pelo personagem da reportagem:

48 TRAN, Lucy T *et al.*, The prevalence of gambling and problematic gambling: a systematic review and meta-analysis, *Lancet Public Health* 2024, vol. 9. ag. 2024, p. 594: “Existing evidence suggests that (...) a substantial proportion of the population engage in problematic gambling, and that rates of problematic gambling are greatest among those gambling on online formats. Given the growth of the online gambling industry and the association between gambling and a range of public health harms, governments need to give greater attention to the strict regulation and monitoring of gambling globally”.

49 O jogo patológico é um problema importante, principalmente pelos prejuízos que provoca e pela extensão de sua prevalência. Os danos financeiros, legais, médicos e psicológicos que pode provocar são bem documentados na literatura. Por exemplo, considerável proporção de jogadores patológicos comete atos ilegais para sustentar o jogo, tende a apresentar problemas cardíacos e gastrointestinais, perturbações do sono, dores de cabeça e sofre de condições psiquiátricas associadas, tais como abuso de drogas e transtornos obsessivo-compulsivo, de ansiedade e depressão, incluído alto risco de suicídio (BIZETO, Juliana. Jogo Patológico. In: *Dependências não químicas e compulsões modernas*. NIEL, Marcelo; JULIÃO, Alessandra Maria; SILVEIRA, Dartiu Xavier da. São Paulo: Atheneu, 2016, p. 19).

50 Disponível em: <https://www.estadao.com.br/saude/bets-se-fossem-uma-droga-seriam-o-crack-compara-psicologa/>. Acesso em: 11.11.2024.

Para apostar em cavalo, você precisa ir ao jôquei. Para ganhar na roleta, precisa encontrar um cassino. Mas, para jogar na *bet*, não precisa ir ao estádio. Joga em casa mesmo. É como ter um cassino na palma da mão.

O jornal prossegue, com relevantes informações:

O fácil acesso às *bets* impulsionou a busca por tratamento no Programa Ambulatorial Integrado dos Transtornos do Impulso (PRO-AMITI). A unidade registrou um salto de 175% – de 58 inscritos em 2022 para 160 em 2023. O aumento da procura por jovens adultos (de 18 a 30 anos) foi ainda mais expressivo: 480%. Saltou de 10 para 58. “A procura sempre aumenta quando o acesso às apostas é ampliado e um jogo se torna popular. Foi assim com os bingos, até sua proibição, em 2004. Agora, o fenômeno se repete com as apostas online”, analisa o psiquiatra Hermano Tavares, coordenador do PRO-AMITI.

“Desde que as apostas online foram legalizadas, em 2019, o perfil do paciente mudou: a média de idade caiu (de 47 anos para 30), o predomínio de homens aumentou e os jogos mais relatados passaram a ser as apostas esportivas e os cassinos online”, descreve o médico.

A circunstância mesma de o assunto dos graves riscos a que se ligam as apostas *on-line* estar frequentando não só publicações científicas, mas, igualmente, o noticiário leigo é expressivo da atenção que a atividade atrai, da qual o legislador não pode estar alheio.

É significativo que autoridades científicas não fujam à descrição, com coloridos dramáticos, dos males que circundam essas apostas. O Estado de S. Paulo cita autora que proclama: “*se a ‘bet’ fosse uma droga, ela seria o crack. Seu poder aditivo é maior que o da cocaína, por*

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*exemplo*”, acentuando que, “quanto menor for o intervalo entre aposta e resultado, maior é o risco de compulsão” (**doc. 11**<sup>51</sup>).

O avanço das tecnologias, associado à facilidade de acesso às plataformas digitais e à ausência de controle social do apostador (pelo ambiente virtual das apostas), potencializam os riscos de dependência e de transtornos relacionados às apostas em jogos *on-line*.

O alto potencial de dependência e compulsão dos jogos *on-line* (**doc. 12**<sup>52</sup>), para além de mecanismos de fiscalização e controle de cuja falta a legislação se ressentir, exige igualmente medidas concretas voltadas a inibir situações de mais extremados riscos gerados pela atividade. Se buscasse estar atento para os perigos que ensejou com a franca liberação da jogatina *on-line*, o legislador nacional encontraria padrões de estudo de providências protetivas em outros países. No Reino Unido, por exemplo, vigora sistema que verifica a “acessibilidade financeira” do apostador, avaliando em tempo real, a partir de uma espécie de cadastro positivo, se a pessoa dispõe de recursos para apostar sem comprometer seu sustento (**doc. 13**<sup>53</sup>). O legislador não pode deixar

51 Disponível em: <https://www.estadao.com.br/saude/bets-se-fossem-uma-droga-seriam-o-crack-compara-psicologa/>. Acesso em: 11.11.2024.

52 Segundo reportagem intitulada “Bets: a psicologia das apostas”, publicada na revista Super Interessante, o mecanismo por trás do vício em apostas é baseado em estratégias como o **reforço intermitente** (recompensas aleatórias) e *near-miss* (proximidade de um resultado favorável) e **perdas disfarçadas de ganhos** (pequenas vitórias que estimulam a continuar apostando), voltados a estimular a realização do maior número de apostas possíveis pelos usuários. Disponível em: <https://super.abril.com.br/sociedade/bets-a-psicologia-das-apostas>. Acesso: 11.11.2024.

53 Conforme reportagem divulgada em: <https://www.estadao.com.br/saude/como-reino-unido-e-estados-unidos-lidam-com-os-danos-do-jogo-de-azar-a-saude/>. Acesso: 11.11.2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de buscar fórmulas conjugadas de proteção do consumidor desse mercado de apostas *on-line* para lhes dar tratamento constitucionalmente adequado.

O certo é que liberação das apostas *on-line* no Brasil, tendo em conta o alto potencial viciante envolvido, não pode ser decidida pelo Poder Legislativo sem a imposição simultânea de padrões suficientes para inibir os transtornos psiquiátricos e psicológicos relacionados à atividade, sobretudo no que toca a grupos mais vulneráveis (como os adolescentes), ainda mais suscetíveis à exposição e à dependência.

A ponderação da liberdade de apostar e de empresas virem a explorar os serviços de apostas com as consequências médicas que podem advir para um número expressivo de cidadãos reclama providências defensivas de ordem legislativa. Mais ainda, para que as salvaguardas não se mostrem deficientes, exige-se que a intensidade das restrições legais seja equivalente ao grau de nocividade que o exercício da atividade econômica representa.

O Supremo Tribunal Federal tem-se dado à responsabilidade de agir prontamente em casos de insuficiência legislativa na proteção de valores encarecidos constitucionalmente, como o da saúde pública e o do meio ambiente saudável. A Corte já chegou a proibir atividades de cunho econômico que não apresentavam mecanismos eficazes de resguardo a bens constitucionais postos em risco. Recorde-se, por exemplo, que a extração e comercialização de amianto crisotila foi

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

proibida, em prol de razões de saúde pública e de interesses ecológicos significativos<sup>54</sup>; da mesma forma, foram atalhadas a pulverização aérea de agrotóxicos<sup>55</sup> e a importação de pneus usados<sup>56</sup>.

A Lei n. 14.790/2023 não estabelece mecanismos aptos para refrear os efeitos danosos da atividade para a saúde humana e para a integridade psíquica dos apostadores. Conquanto as normas proíbam expressamente o cadastro e o uso dos sistemas de apostas de quota fixa por pessoa diagnosticada com ludopatia por laudo de profissional de saúde mental habilitado<sup>57</sup>, a singela vedação se mostra decerto inócua e insuficiente para tutela da saúde do apostador. Além de serem manifestas as dificuldades materiais envolvidas para que a proibição seja implementada e sancionada sem mais acentuado esforço normativo do legislador, é notório que a doença não existe apenas quando atestada, o que a legislação termina por ignorar.

Está configurado, assim, o cenário de proteção deficiente à saúde dos usuários dos serviços regulados pelas normas impugnadas.

54 ADI n. 4.066/DF, rel. a Ministra Rosa Weber, DJe 7.3.2018.

55 ADI n. 6.137/CE rel. a Ministra Cármen Lúcia, DJe 14.6.2023.

56 ADF n. 101/DF, rel. a Ministra Cármen Lúcia, DJe 4.6.2012.

57 Como previsto no art. 26, VI, da Lei n. 14.790/2023 e no art. 7º, VI, da Portaria n. SPA/MF n. 1.231/2024.

## 9. Inconformidade com os princípios da precaução e da prevenção

O desestímulo aos jogos *on-line* e a adoção de instrumentos efetivos de enfrentamento da dependência em apostas devem fazer parte de políticas públicas estatais simultâneas à admissão de atividade perigosa. Os princípios constitucionais da precaução e da prevenção se aplicam à atividade estatal de regulação do mercado de apostas *on-line*. Esses princípios, por serem derivados do dever estatal de proteção, não se limitam ao direito ambiental, sendo parâmetros a serem observados sempre que houver risco potencial ou efetivo a direitos fundamentais que demandem prestações positivas para sua concretização, como o direito a saúde e o da defesa do consumidor. A propósito, registra a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Em matéria de proteção à vida, à saúde e ao meio ambiente, é legítima e exigível a observância dos princípios da prevenção e da precaução, como vem reiteradamente decidindo o Tribunal<sup>58</sup>.

O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existam incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes

58 ADI n. 6.855/RN, rel. o Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJ 2.3.2023.

de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais<sup>59</sup>.

Os princípios da prevenção e da precaução, abrigados nas normas constitucionais de proteção da saúde humana e de preservação do meio ambiente sustentável, impõem cautela e prudência, como deveres inarredáveis dos entes estatais e mesmo da sociedade, na atuação positiva e negativa. Quanto aos entes e órgãos estatais, a observância daqueles predicados na regulação de atividades econômicas potencialmente lesivas a esses bens jurídicos é dever insuperável<sup>60</sup>.

A doutrina também compartilha esse juízo sobre a pertinência de se invocar o princípio da precaução e o da prevenção no campo regulatório de atividades ou serviços nocivos à saúde humana:

A atividade regulatória do Estado deve levar em conta a redução do risco, bem como evitar danos irreversíveis, através do princípio da precaução, que é uma obrigação da atividade administrativa e não apenas um parâmetro para a decisão judicial. O objetivo deve ser a criação de segurança, e não ampliar ou permitir a ampliação do risco. A opção administrativa não pode descuidar ou deveres fundamentais de proteção da saúde e da segurança, devendo as competências normativas voltarem-se para o controle de atividades

59 RE n. 627.189/SP (Tema 479 da RG), rel. o Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 3.4.2017.

60 ADPF n. 910/DF, rel. a Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJ 14.7.2023.

potencialmente perigosas e, no âmbito da prevenção, a fiscalização dessas atividades e a imposição de sanções.

(...)

Quanto mais vulnerável o interesse ou o bem potencialmente afetado pelos impactos, mais se destacará a importância da regulação pela prevenção. A precaução envolve um juízo de ponderação de valores sobre os valores em jogo, o qual será determinante para a decisão regulatória<sup>61</sup>.

Mesmo que o assunto pudesse ser resolvido em termos infralegais – o que o princípio da reserva legal, aqui, obsta –, vê-se que a Portaria SPA/MF n. 1.231/2024 se limita a estabelecer aos agentes operadores de apostas *on-line* os deveres de prevenir, de informar e de conscientizar o público sobre os riscos de dependência e de transtornos associados. Não exige a adoção de medidas concretas, nem bosqueja políticas públicas de prevenção e de combate ao vício em apostas, voltadas a impedir a dependência ou transtornos da jogatina patológica.

O caso é de clara inconstitucionalidade por proteção insuficiente. O legislador admitiu a exploração de atividade, até recentemente proibida e punida como contravenção penal, que gera riscos graves e patentes. O sistema normativo criado, não obstante, negligenciou a observância dos postulados da precaução e da prevenção,

61 FARENA, Duciran Van Marsen. *Direito à saúde, princípio da precaução e a pandemia de Covid-19*. Disponível em: [https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books-esmpu/direitos-fundamentais-em-processo-2013-estudos-em-comemoracao-aos-20-anos-da-escola-superior-do-ministerio-publico-da-uniao/7\\_direito-a-saude.pdf](https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books-esmpu/direitos-fundamentais-em-processo-2013-estudos-em-comemoracao-aos-20-anos-da-escola-superior-do-ministerio-publico-da-uniao/7_direito-a-saude.pdf). Acesso: 11.11.2024.

condicionadores da legitimidade constitucional das deliberações inequivocamente perigosas.

#### **10. Incompatibilidade da regulação estatal com a natureza dos auxílios de subsistência.**

Tem sido apurado que pessoas economicamente vulneráveis vêm efetivando, de forma crescente, gastos bilionários com apostas esportivas *on-line*, desvirtuando a finalidade dos recursos concebidos para o atendimento de necessidades básicas de subsistência com dignidade. O Banco Central do Brasil relatou (**doc. 4**<sup>62</sup>) que famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família destinaram quantias da ordem de bilhões de reais para apostas de quota fixa. O montante, no mês de agosto de 2024, representou em torno de 20% de todos os valores do programa (**doc. 15**<sup>63</sup>). Ao lado disso, a Sociedade Brasileira de Varejo e Consumo apurou que 19% de entrevistados deixaram de realizar compras em supermercado para apostar (**doc. 16**<sup>64</sup>). Estudo da “Strategy&” explicitou que o mercado de apostas esportivas já representa 5% das despesas com alimentação das pessoas integrantes

62 Disponível em:

[https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119\\_Analise\\_tecnica\\_sobre\\_o\\_mercado\\_de\\_apostas\\_online\\_no\\_Brasil\\_e\\_o\\_perfil\\_dos\\_apostadores.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf). Acesso em: 11.11.2024.

63 Conforme notícia disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2024/09/24/apostas-online-20-do-valor-de-beneficios-do-bolsa-familia-de-agosto-foi-para-as-bets-diz-bc>. Acesso em 11.11.2024.

64 Disponível em <https://sbvc.com.br/wp-content/uploads/2024/06/Pesquisa-SBVC-AGP-2024-v2.pdf>. Acesso em 11.11.2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

das classes economicamente menos favorecidas (**doc. 17**<sup>65</sup>). Afinal, o instituto Datafolha evidenciou que o gasto médio mensal das pessoas que apostam no Brasil equivale a 20% do valor do salário mínimo de 2023<sup>66</sup>.

Os dispêndios exacerbados com apostas esportivas *on-line* no país assumem contornos de drástica dilapidação de recursos básicos da população especialmente vulnerável. Mais de 50 milhões de brasileiros já realizaram apostas esportivas *on-line*, segundo o Instituto Locomotiva, sendo que 25 milhões passaram a exercer a atividade nos últimos seis meses; 45% dos apostadores assumiram que as apostas causaram prejuízos financeiros. A publicação igualmente indicou que 86% das pessoas que apostam têm dívida e que 64% estão com restrições ao crédito (**doc. 18**<sup>67</sup>).

Por sua vez, cálculos da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) indicam que mais de 1,3 milhão de brasileiros se tornaram inadimplentes no primeiro semestre de 2024

65 Disponível em [https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/relatorios/impacto\\_apostas\\_esportivas\\_consumo\\_public\\_strategy\\_2024.pdf](https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/relatorios/impacto_apostas_esportivas_consumo_public_strategy_2024.pdf). Acesso em 11.11.2024.

66 Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/esporte/2024/01/apostas-atraem-jovens-e-chegam-a-15-da-populacao-que-diz-gastar-r-263-por-mes-mostra-datafolha.shtml>. Acesso em 11.11.2024.

67 Reportagem sobre a pesquisa do Instituto Locomotiva disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2024-09/pesquisa-revela-perfil-do-apostador-esportivo-brasileiro>. Acesso em 11.11.2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

devido às apostas *on-line* (**doc. 19**<sup>68</sup>). Em outra pesquisa, a fintech Klavi apurou que 30% dos clientes de bancos de todo território nacional já haviam buscado empréstimo e depois gasto os valores, no todo ou em considerável parte, em apostas virtuais (**doc. 6**<sup>69</sup>). São inúmeros os relatos individuais de brasileiros que se desfazem de todo ou de quase todo o patrimônio, ou que contraem dívidas significativas, à conta de gastos com apostas esportivas *on-line*. É ocioso salientar os prejuízos até de ordem familiar gerados (**docs. 20 a 24**<sup>70</sup>).

Especificamente, programas sociais e bolsas de subsistência são instrumentos do poder público direcionados a garantir a proteção social dos cidadãos mais vulneráveis, mirando proporcionar-lhes o gozo de direitos básicos<sup>71</sup>. Configuram meios de combate à pobreza e à

68 Conforme notícia disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/estado-conteudo/2024/09/20/cnc-calcula-mais-de-13-milhao-de-pessoas-inadimplentes-devido-a-apostas-em-casinos-on-line.htm>. Acesso em 11.11.2024.

69 Reportagem sobre a pesquisa disponível em <https://www.estadao.com.br/economia/negocios/bets-brasileiros-emprestimos-apostas-pesquisa/>. Acesso em 11.11.2024.

70 A título exemplificativo, vide as seguintes reportagens e publicações: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cy4l4p8dy3lo>; <https://iclnoticias.com.br/ela-perdeu-r-650-mil-em-bets-e-abalou-a-familia/>; <https://ainvestigacao.com/noticias/a-investigacao/da-euforia-a-ruina-como-jogos-de-azar-online-destroem-a-vida-de-brasileiros/>; <https://www.uol.com.br/esporte/futebol/ultimas-noticias/2022/10/13/viciadobet-torcedor-perdeu-r-100-mil-e-viu-sua-mae-livra-lo-de-agiotas.htm>; e <https://investidor.estadao.com.br/comportamento/vicio-em-apostas-online-dividas-depressao/>. Acesso em 11.11.2024.

71 Alguns exemplos de programas sociais com previsão expressa na Constituição: programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX); programa suplementar de material didático, transporte, alimentação e assistência

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

marginalização, são instrumentos de redução das desigualdades sociais, bem como são formas de o Estado satisfazer o seu dever constitucional de proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice (arts. 3º, III; 23, X; 203, da Constituição).

Tome-se por ilustração o Bolsa Família, programa vigente de transferência de renda básica familiar, com previsão no art. 6º, parágrafo único, da Constituição<sup>72</sup>. A sua base fática é a vulnerabilidade socioeconômica do beneficiário<sup>73</sup>. A Lei n. 14.601/2023 conceitua-o como *“etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania (art. 1º, § 1º), sendo “destinado à transferência direta e condicionada de renda” (art. 2º). O seu objetivo é o combate à fome - por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias (art. 3º, I) -, a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações (art. 3º, II) e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza (art. 3º, III).*

Para alcançar tais objetivos, a lei vincula o acesso ao benefício a alguns compromissos a serem observados pela família beneficiária, como a frequência escolar mínima de crianças e adolescentes, a

à saúde (art. 208, VII); programa de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem (art. 227, § 1º, II).

72 Art. 6º (...)

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

73 Art. 5º São elegíveis ao Programa Bolsa Família as famílias: (...) II – cuja renda familiar per capita mensal seja igual ou inferior a R\$ 218,00 (duzentos e dezoito reais).

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

realização de acompanhamento pré-natal, a atualização do cartão vacinal e o acompanhamento do estado nutricional de crianças até determinada idade (art. 10). As previsões legais reforçam a associação do benefício aos propósitos delineados pela Constituição.

Num país que enfrenta a insegurança alimentar e nutricional, é imprescindível que a legislação adote providências para que os recursos oriundos de programas sociais não se dissipem no mercado de apostas esportivas *on-line*, invertendo o sentido da redistribuição de rendas que os animam.

As normas disciplinadoras das apostas *on-line*, contudo, não estabelecem medidas voltadas a proteger interesses cruciais das pessoas economicamente menos favorecidas, sobretudo quando recebem recursos financeiros para lhes assegurar o mínimo existencial. A Lei n. 13.756/2018, ao legalizar a atividade das apostas virtuais sem estabelecer medidas reguladoras eficazes, enseja agravamento do cenário de prejuízo à satisfação responsável de direitos sociais.

Como sustentado quanto ao déficit de proteção da saúde, também em relação aos beneficiários de bolsas de subsistência, as regras protetivas haveriam de ter definição na lei, não sendo viável a delegação da temática a ato ministerial regulamentar<sup>74</sup>.

74 MIRANDA, Ponte de. *Comentários à Constituição de 1946*. 3 ed. Tomo III. Rio de Janeiro: Bolsoi, 1960. p. 121-122.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A Lei n. 14.790/2023, enfim, chega a proibir que determinadas pessoas realizem apostas *on-line* (art. 26), mas não prevê medida para o cumprimento do veto. O diploma em nada impede que as facilidades do jogo *on-line* e o apelo emocional que as apostas exercem sobre os mais desafortunados, beneficiários de programas sociais, desvirtuem a destinação constitucional da verba; não cogita de medidas concretas voltadas a inibir a prática por economicamente vulneráveis. Limitou-se o diploma a condicionar a autorização para exploração da atividade à comprovação do implemento de políticas, procedimentos e controles internos de jogo responsável e de prevenção aos transtornos de jogo patológico (art. 8º, III). Nenhuma baliza ou início de disciplina foi dado para esse fim. A lei também se basta com dispor que o Ministério da Fazenda deverá regulamentar a obrigatoriedade de os operadores virem a desenvolver recurso de limitação de tempo de uso a ser acionado pelo usuário e sistemas e processos eficazes para monitorar a atividade do apostador a fim de identificar danos efetivos ou potenciais associados ao jogo (art. 23, §§ 3º e 4º). A vagueza dos termos, assim como a indeterminação de prazos, de medidas e de consequências reduzem a muito pouco a utilidade dos preceitos para o alto fim de tutelar interesses constitucionais de tão elevada repercussão social e individual.

Não se satisfaz, com esse modo adotado pelo legislador, o dever de proteger o vasto contingente de sujeitos fragilizados, que podem padecer de irremediáveis danos pela insuficiência da regulação pela lei do serviço por ela franqueado.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Cabe à lei, sem dúvida, indicar quem deve ser proibido de procurar o serviço de apostas *on-line*. Pelo teor de interferência sobre o âmbito de autonomia da pessoa, a medida não prescinde do instrumento legal. O tema é de reserva de lei. Mas a lei que está em vigor é, de modo flagrante, insuficiente no cuidado que lhe cabe tomar.

A prognose, por exemplo, que levou o legislador a limitar o acesso ao mercado das apostas *on-line* ao doente diagnosticado com ludopatia torna habilitado ao perigo das apostas múltiplas *on-line* tantos outros que não foram submetidos ao exame formal ou que, não recaindo no estado mórbido, a ele se arriscam ou dele se aproximam e incorrem em semelhante ameaça a si mesmos e a familiares.

Repare-se, também, que a lei não prevê restrições à prática da atividade por pessoas desproporcionalmente endividadas ou em vias de assim se tornarem pela atração desnorteante que o sistema de apostas aberto pelo serviço admitido pela lei propicia – e isso, mesmo sendo esses males conhecidamente relacionados ao serviço que o legislador admitiu. A imprevisão legislativa torna a legitimação operada pela lei do serviço apostas *on-line* desprovida das indispensáveis medidas de precaução contra danos conhecidos, oriundos da prestação desse serviço de loteria. Sem providências minimamente eficazes, a lei não pode admitir o serviço que acarreta tamanhos perigos.

Decerto que o contexto de déficit de proteção, ocasionado pela legalização das apostas de quota fixa desprovida de adequada

regulamentação, acarreta riscos à subsistência de indivíduos e famílias economicamente vulneráveis (doc. 25<sup>75</sup>) caracterizando proteção insuficiente do dever estatal de assegurar aos indivíduos a garantia do mínimo existencial.

Está configurado, assim, o quadro de proteção deficiente a valores constitucionalmente indisponíveis.

### **11. Impactos negativos da falta de regulação suficiente sobre o mercado interno e sobre o enfrentamento à criminalidade, inclusive a organizada.**

Os apostadores são consumidores na relação jurídica mantida com o agente operador do serviço de apostas de quota fixa<sup>76</sup>. Os prejuízos causados aos direitos fundamentais mencionados, decorrentes

<sup>75</sup> A propósito, o artigo "*Bets e Apostas Online: Desafios para o Direito de Família e os Riscos à Estrutura Familiar*", que aponta os prejuízos que as apostas *on-line* no Brasil são capazes de causar às estruturas familiares, notadamente às famílias de baixa renda e às crianças, aos adolescentes e aos jovens. Explicita que a legislação atualmente vigente sobre o tema não se mostra suficiente para proteger de forma adequada a família e os seus integrantes mais vulneráveis (GORISCH, P.; e VICTÓRIO, P. C. "Bets e Apostas Online: Desafios para o Direito de Família e os Riscos à Estrutura Familiar". Disponível em [https://libd-fam.org.br/artigos/2195/Bets+e+Apostas+Online%3A+Desafios+para+o+Direito+de+Fam%C3%ADlia+e+os+Riscos+%C3%A0+Estrutura+Familiar#\\_ftn1](https://libd-fam.org.br/artigos/2195/Bets+e+Apostas+Online%3A+Desafios+para+o+Direito+de+Fam%C3%ADlia+e+os+Riscos+%C3%A0+Estrutura+Familiar#_ftn1). Acesso em 11.11.2024.

Ver, igualmente, reportagem da Folha de São Paulo de 24.6.2024, que noticia que as apostas esportivas vêm se disseminando entre crianças e adolescentes, ocasionando vícios, prejuízos financeiros e dificuldades psicológicas. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2024/06/influenciadores-mirins-divulgam-bets-e-vicio-em-apostas-ameaca-criancas-e-adolescentes.shtml>. Acesso em 11.11.2024.

<sup>76</sup> É o que indica a Lei n. 14.790/2023, que concede aos apostadores todos os direitos dos consumidores previstos na Lei n. 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), além de outros direitos básicos previstos em seu art. 27. Além disso, entende-se que os apostadores se enquadram no conceito de consumidor contido no art. 2º do Código de Defesa do Consumidor, por ser destinatário final de serviço oferecido pelo agente operador de apostas, apresentando, ainda, vulnerabilidade (art. 4º, I, do CDC).

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

da falta de regulamentação adequada dos serviços de apostas *on-line*, acabam por atingir o próprio cerne da proteção e da defesa do consumidor, cuja promoção é dever do Estado, nos termos dos arts. 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição.

A Lei n. 13.756/2018 contribuiu para o agravamento desse cenário de desproteção a direitos fundamentais dos consumidores, ao nada prever para preservá-los. A Lei n. 14.790/2023, embora assegure a aplicação aos apostadores de direitos básicos do consumidor (art. 27), não estabelece medidas específicas e suficientes para proteger direitos vitais dos usuários dos serviços de apostas esportivas *on-line*. Não há garantias de idoneidade dos eventos apresentados ao consumidor do serviço. Não se cogita de nenhum mecanismo de auditoria necessária, nem de fiscalização de procedimentos e resultados.

A ausência de limites e de restrições que protejam o consumidor do serviço deixa desguardada a própria economia nacional, bem como o mercado interno, dos previsíveis e drásticos efeitos deletérios da jogatina desenfreada. Basta ver, neste tópico, o que revelou a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). A entidade apontou que o mercado de apostas esportivas *on-line* tem potencial de reduzir anualmente em até 11,2% o comércio varejista, diminuindo em R\$ 117 bilhões o faturamento do setor (**doc. 26**<sup>77</sup>).

<sup>77</sup> Cf. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/economia/audio/2024-09/cnc-alerta-para-o-impacto-negativo-das-apostas-em-bets-no-comercio>. Acesso em 11.11.2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Segundo ainda relatório da XP Investimentos, os gastos realizados no país com a atividade já representam 1% do Produto Interno Bruto do Brasil (**doc. 27**<sup>78</sup>). O banco Santander, de sua parte, estima que os brasileiros gastaram com apostas entre R\$ 100 bilhões e R\$ 150 bilhões somente em 2023 (**doc. 28**<sup>79</sup>).

Ainda que a Lei n. 14.790/2023 tenha previsto que a autorização para a exploração das apostas de quota fixa deve-se dar à "*vista do interesse nacional e da proteção da coletividade*" (art. 5º, *caput*), que tenha exigido que pessoas jurídicas operadoras das apostas esportivas *on-line* passem a ser sediadas e administradas no território nacional e constituídas segundo a legislação brasileira (art. 7º), e que tenha criado taxa de fiscalização e exigido a incidência de imposto de renda sobre apostas e prêmios (arts. 31 e 51), nada dispôs sobre medidas capazes de efetivamente proteger o comércio e a economia nacional dos efeitos desorganizadores que a atividade sem correto balizamento é apta a gerar.

Como divulgado nos meios de comunicação, tem-se verificado que o envio de recursos financeiros para o exterior, por meio dos serviços de apostas virtuais (*bets*), teve crescimento de 8% (oito por cento)

78 Cf. <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/fernando-nakagawa/economia/macroeconomia/apostas-movimentam-1-do-pib-e-comprometem-ate-20-do-orcamento-livre-dos-mais-pobres-diz-estudo/> e <https://conteudos.xpi.com.br/acoes/relatorios/varejo-xp-como-o-mercado-de-apostas-impacta-o-consumo/>. Acesso em 11.11.2024.

79 Cf. <https://exame.com/insight/santander-no-avanco-das-bets-quem-sai-perdendo-e-o-varejo/p>. Acesso em 11.11.2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

em 2024, com a diminuição do retorno em prêmios pagos pelas "casas de apostas" em, aproximadamente, 6% (seis por cento). Dados compilados pelo Banco Santander demonstram que brasileiros remeteram ao exterior, até agosto de 2024, cerca de R\$ 71,3 bilhões no período de doze meses. O retorno em ganhos, por outro lado, não ultrapassou R\$ 45 milhões de reais, afetando negativamente o PIB em 0,2%. Os dados do Banco Central apontam para gastos ainda maiores, com prejuízo de até 0,3% no PIB brasileiro (**doc. 29**<sup>80</sup>).

O disposto no art. 7º, § 1º, IX, da Lei n. 14.790/2023 está longe de resolver o desafio para esse outro lado dramático das *bets* legalmente mal ordenadas, não sendo desarrazoado nele ver consequências opostas do que se deveria esperar de uma disciplina atenta a riscos de desarranjos estruturais. A norma tem como bastante que a pessoa jurídica que explora o serviço autorizado de apostas *on-line*, realizado no Brasil e voltado para nacionais, conte com somente 20% de capital social sob a titularidade de brasileiros, admitindo que até 80% das ações permaneçam em poder de estrangeiros ou de pessoas jurídicas sediadas no exterior. A transferência massiva de recursos para fora do país conta aí com claro estímulo, em sentido oposto ao cuidado com o mercado interno que, conforme o comando do art. 219 da Constituição, *"integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica"*

80 Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/brasileiros-perderam-ate-r-36-bi-com-bets-e-podem-tirar-03-do-pib-diz-santander/>. Acesso em: 11.11.2024.

*do País*”. A lei deixa de buscar o desenvolvimento nacional, a que deveria se orientar, em busca do objetivo fundamental da República de “*garantir o desenvolvimento nacional*” (art. 3º, II, da Constituição).

## **12. Ausência de mecanismos de combate a fraudes e a graves crimes como de terrorismo e de lavagem de capitais.**

Já se tornam frequentes os noticiários de bem assentadas suspeitas de comportamentos fraudulentos dirigidos a manipulação de jogos e apostas, novamente facilitados por disciplina legal insuficiente<sup>81</sup>.

A Lei n. 14.790/2023 delega a regulamentação dos procedimentos a serem implementados para análise e monitoramento das apostas a ato do Ministério da Fazenda (art. 25º, *caput*), deixando-lhe a regulação dos procedimentos de controle interno da atividade (art. 8º, *caput*).

81 Tome-se a título de ilustração a matéria de O Estado de S. Paulo de 5.11.2024 com o título “Escândalos envolvendo bets e atletas podem ‘acabar com o esporte’, diz CFO do Vasco”, em: <https://www.estadao.com.br/esportes/escandalos-envolvendo-bets-e-atletas-podem-acabar-com-o-esporte-diz-cfo-do-vasco/>. Ali se lê: “Com a rápida expansão do mercado de apostas esportivas no Brasil, a relação entre esporte e bets tem despertado preocupações entre dirigentes e especialistas. A influência das apostas na integridade do esporte, tanto em nível econômico quanto moral, tem sido tema recorrente nas discussões dos principais envolvidos na indústria esportiva. Raphael Vianna, CFO e diretor do Vasco SAF, classifica o problema como *muito grande para a credibilidade do esporte*, e pondera que os escândalos envolvendo as bets podem *acabar com o esporte*”. A percepção da causa do problema é vastamente reconhecida, na conclusão do advogado especialista ouvido: “é preciso **regulamentar melhor** as empresas que praticam apostas para evitar maiores manipulações e esquemas de corrupção dentro do esporte brasileiro”. Acesso: 11.11.2024.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O diploma não tratou de estabelecer, de forma minimamente efetiva, contudo, nenhum mecanismo concreto com aptidão para assegurar o atendimento dos direitos e interesses constitucionais dos apostadores, nem para prevenir a lavagem de dinheiro, nem para obstar o financiamento do terrorismo e mecanismos de tráfico de armas; nem para a promoção do jogo responsável, nem para a prevenção de transtornos de jogo patológico; nem para a promoção da integridade de apostas, nem para a prevenção da manipulação de resultados e outras fraudes. O próprio legislador reputa essas questões como relevantes (art. 8º, I a IV), para o funcionamento do sistema de apostas, mas delega a sua disciplina a atos infralegais, sem ao menos estabelecer balizas para a desmedida discricionariedade que ensejou. Deixa, assim, a atuação regulatória a respeito de questões essenciais, que haveriam de ser tratadas em lei, a cargo da livre discricionariedade de órgão do Poder Executivo.

É certo que a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, criada pelo Decreto n. 11.907/2024, por meio das Portarias SPA/MF n. 1.143, n. 1.231, n. 1.233 e n. 1.475/2024<sup>82</sup>, dispôs sobre mecanismos de prevenção de algumas das consequências danosas da loteria em causa.

O próprio órgão, porém, em nota técnica à Procuradoria da Fazenda Nacional, já havia identificado na legislação inicialmente

<sup>82</sup> Disponíveis em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/legislacao/apostas>. Acesso: 11.11.2024

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

reguladora das apostas por quota fixa (Lei n. 13.756/2018) a "*ausência de disciplina de infrações e de mecanismos de sanção que permitissem ao regulador aplicar penalidades aos operadores das AQF, quando do descumprimento das leis e respectivos regulamentos que regem a matéria*", disciplina essa que haveria de constar em lei. No documento, aponta interpretações inadequadas da legislação por parte da Loteria do Estado do Rio de Janeiro - LOTERJ, a acarretar efeitos perniciosos, por possibilitar a exploração irregular do serviço de apostas por quota fixa por suas autorizadas em todo o território nacional (**doc. 30**<sup>83</sup>). Todos esses problemas persistem sob a atual lei de regência.

A preocupação ecoa entre os observadores da situação atual. Sucedem-se levantamentos trazidos a público, sinalizadores de que as *bets* têm sido usadas como meio para lavagem de dinheiro (**docs. 31**<sup>84</sup>), inclusive por parte de famigeradas organizações criminosas (**doc. 32**<sup>85</sup>). Pesquisa da SERASA EXPERIAN relata como o ambiente das *bets* tem propiciado fraudes no setor bancário, sobretudo contra apostadores

83 Cf. Nota Técnica SEI nº 3047/2024/MF, da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, constante do doc. 30 em anexo.

84 Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/luisa-martins/politica/criminalistas-veem-bets-como-setor-de-risco-para-lavagem-de-dinheiro/>. Acesso em 11.11.2024.

85 Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/06/23/pcc-comando-vermelho-e-bicheiros-usam-bets-para-lavar-e-ampliar-seus-lucros.ghtml>. Acesso em 11.11.2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

frequentes, prejudicados com vazamentos de dados pessoais de cadastro e de dados financeiros (**doc. 34**<sup>86</sup>).

Em relatório da ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, foram identificadas diversas vulnerabilidades que podem ser exploradas para lavagem de dinheiro, exploração de resultados esportivos e outros crimes no setor de apostas de quota fixa e de jogos de apostas *on-line*. Foram arrolados o uso da estrutura de quota fixa para realização de apostas ilegais (cassino, jogo do bicho, rifas, caça-níqueis), o uso de criptoativos ou contas de não residentes tituladas pelas *bets* para remessa ilegal de recursos para o exterior, tais como a facilitação ao anonimato dos usuários, a rapidez e o volume alto das transações em ambiente *on-line*, a realização de apostas de pequeno valor para fugir ao controle por “valor mínimo”, a realização de aposta por interposta pessoa, a falta de regulamentação dos mercados de apostas, entre outras (**doc. 5**<sup>87</sup>).

86 Disponível em: <https://exame.com/economia/fraudes-do-setor-bancario-sao-reproduzidas-nas-bets-aponta-serasa/>. Acesso em 11.11.2024. Lê-se: “Entre brasileiros que realizaram alguma aposta no último ano, apenas um em cada dez afirma ter sido vítima de golpe. Esse número, no entanto, triplica entre os apostadores frequentes, com 31% relatando fraudes, conforme apontado pela pesquisa da **Serasa Experian** (...). O acesso indevido a contas é mencionado por 34% dos apostadores. “O principal golpe é o uso indevido de dados e a invasão de contas, pois uma prática comum no mercado de apostas é a venda de contas negativadas”.

87 ENCCLA, 2024. *Ação 02/2024: Análise de vulnerabilidades do segmento de apostas de quota fixa e outras modalidades de jogos e apostas online, tipologias e propostas de ações mitigadoras das vulnerabilidades relacionadas à Lavagem de Dinheiro, ao Financiamento do Terrorismo e da Proliferação de Armas de Destruição em Massa – LD/FTP*. Relatório ainda não publicado.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Como sustentado, a natureza do serviço público lotérico exige que a sua outorga observe requisitos rigorosos e parâmetros definidos, a serem previstos em lei; exige também que o serviço em si seja disciplinado, para que valores constitucionais por ele postos em risco encontrem real tutela. A legislação editada para regular as apostas de quota fixa não oferece proteção suficientemente adequada aos consumidores, nem ao mercado interno, nem à segurança pública, acarretando impactos negativos no enfrentamento do crime organizado e na segurança social de parte expressiva da população economicamente vulnerável. Retorne-se, neste ponto, à análise técnica do BACEN, que verificou o envio a empresas de aposta, pela plataforma PIX, apenas em agosto último, do montante aproximado de R\$ 3 bilhões, por parte de famílias beneficiárias do programa Bolsa Família (**doc. 4<sup>88</sup>**).

A possibilidade de que a exploração de apostas *on-line* se dê sem limite de número de *autorizações* para prestadores desse serviço, nem de restrição de canais de distribuição, nem de valores apostados (art. 29, § 2º, da Lei n. 13.756/2018) apresenta potencial de ampliar ainda mais o risco de prejuízos severos sobre os mencionados bens jurídicos constitucionais.

88 Disponível em:

[https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119\\_Analise\\_tecnica\\_sobre\\_o\\_mercado\\_de\\_apostas\\_online\\_no\\_Brasil\\_e\\_o\\_perfil\\_dos\\_apostadores.pdf](https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf). Acesso em: 11.11.2024.

### 13. Limitações de publicidade de produtos de alta potencialidade nociva

A publicidade relacionada ao mercado de apostas de quota fixa *on-line*, notadamente pela falta de qualquer regulamentação legal entre a criação da nova modalidade lotérica pela Lei n. 13.756/2018 e o advento da Lei n. 14.790/2023, difundiu-se de forma ostensiva e predatória no Brasil, sem controle por parte do Poder Público.

Conforme registra artigo intitulado “*Vício de apostas online: um problema em ascensão e com riscos à saúde mental*”, publicado pela Associação Nacional de Hospitais Privados, a publicidade onipresente das apostas *on-line* tem repercutido em aspectos psicológicos dos usuários dos serviços, conduzindo ao aumento do número de apostadores com problemas associados ao transtorno do jogo patológico (**doc. 14**<sup>89</sup>):

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.

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

89 Disponível em: <https://www.anahp.com.br/saude-da-saude/vicio-em-apostas-online-um-problema-em-ascensao-e-com-riscos-a-saude-mental/>. Acesso em: 11.11.2024. Sem grifos no original.

entrevistados são a favor das “Bets” e 15% já fizeram algum tipo de apostas *online*. Os principais jogadores online no Brasil são jovens de 16 a 24 anos.

(...)

**Essa adesão aos jogos *online* com a massificação das “bets” tem trazido um efeito colateral relevante do ponto de vista da saúde pública: o vício e jogos e os perigos à saúde mental.** O jogo patológico ou ludopatia é um transtorno psiquiátrico pela compulsão em realizar apostas, mesmo diante de prejuízos financeiros e emocionais significativos. A doença é reconhecida pela Organização Mundial de Saúde (OMS) como CID 10-F63.0 (jogo patológico) e CID 10-Z72.6 (mania de jogo e apostas). **O Ministério da Saúde aponta que o número de pessoas com dificuldades de parar de apostar tem aumentado rapidamente nos últimos anos e que 1,5% da população do país sofre algum em apostas.**

O aumento da busca por atendimento na área de saúde mental e a prevalência de transtornos associados ao jogo patológico estão diretamente relacionados com a ausência de medidas concretas e efetivas para conter, ou mesmo proibir, publicidade de produto ou serviço altamente nocivo à saúde humana e, com isso, assegurar a força normativa dos comandos inscritos no art. 220, § 3º, II, e § 4º, da Constituição.

O art. 220, § 3º, II, da Constituição comete à lei federal estabelecer os meios que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defender de propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à sua saúde e ao meio ambiente. O § 4º do mesmo dispositivo estabelece que a propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos e medicamentos e terapias está sujeita às restrições legais a que se refere o inciso II do § 3º e conterà, sempre que necessário, advertência sobre os

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

malefícios decorrentes do seu uso. O óbvio propósito é o de a garantir a defesa da pessoa e da família em face do caráter nocivo das substâncias que menciona. Ao discorrem sobre a restrição constitucional à propaganda, observam Daniel Sarmiento e Aline Osório que se extrai do art. 220, § 3º, II, e § 4º, da Constituição “*uma autorização para que o legislador busque, através da regulação da propaganda, desestimular o consumo de determinados produtos de efeitos deletérios sobre a saúde humana e meio ambiente*”<sup>90</sup>.

Uma vez que os efeitos nocivos das apostas *on-line* são análogos àqueles derivados dos produtos e serviços referidos no art. 220, § 4º, da Constituição, as restrições à publicidade e à propaganda não podem ser inferiores àquelas já previstas em lei, por exemplo, para as bebidas alcoólicas e fumígenos.

O art. 220, § 4º, da Constituição certamente não pretendeu especificar todos os produtos, todas as práticas e todos os serviços que devem ter a publicidade restringida, dados os efeitos daninhos a eles associados. Não se pode presumir que o constituinte quisesse limitar de antemão o que deve ser considerado perigoso, até porque esse juízo depende de fatores circunstanciais. Certamente, quer o constituinte que, a exemplo desses produtos e bens, outros tantos de semelhante perigo igualmente sejam limitados no seu apelo ao público. Foi esse o exato magistério do Supremo Tribunal Federal, na voz do Ministro Dias Toffoli:

90 SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Comentário ao art. 220. In: CANOTILHO, J. J. Gomes Canotilho; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L; LEONCY, Léo F. (coord.). Comentários à Constituição do Brasil. 3 ed. São Paulo: SaraivaJur/Almedina/IDP, 2023, p. 2.143.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Essa previsão constitucional [do art. 220, § 4º] não tem o intuito de ser limitativa da restrição a propagandas tão somente dos produtos nela descritos, mas sim de estabelecer, quanto a eles, *a priori* e tendo em vista seus inegáveis potenciais de risco, limitações imediatas a sua propagação, sem prejuízo de que estabeleçam restrições a propagandas de outros produtos cujo uso também se apresente potencialmente perigoso. Tanto assim que se encontra previsto no § 3º, II, do art. 220 da CF/1988 a regulação das propagandas por lei federal (...)º<sup>91</sup>.

Ao julgar a ADI n. 5.631/DF, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade de lei do Estado da Bahia que proibiu a publicidade, dirigida a crianças, de alimentos e bebidas pobres em nutrientes e com alto teor de açúcar, gorduras saturadas ou sódio, no período compreendido entre 6 e 21 horas no rádio e na televisão, e em qualquer horário nas escolas públicas e privadas, sob pena de aplicação das sanções de multa, de suspensão da veiculação da publicidade e de imposição de contrapropaganda. A Corte considerou proporcional a restrição imposta pelo diploma, dando prevalência ao dever de proteção da saúde dos infantes. Entendendo que o rol do § 4º do art. 220 da Constituição não é taxativo, e que a norma constitucional admite a restrição do direito à liberdade de expressão comercial quando houver a necessidade de promoção ou proteção de outro direito fundamental, afirmou o Ministro relator:

**O rol de restrições admitidas no âmbito do art. 220, § 4º, da Constituição Federal não é taxativo, mas meramente exemplificativo.** Como bem apontou o Prof. Virgílio Afonso da Silva em seu parecer, **a Constituição, no § 4º**

91 ADI n. 4.613/DF, rel. o Ministro Dias Toffoli, DJe 3.12.2018.

**do art. 220, apenas apontou um caminho possível para a restrição do direito à liberdade de expressão comercial, ou seja, a promoção ou proteção de um outro direito fundamental.**

Não há como negar, nesse sentido, que a restrição aprovada pelo Estado da Bahia promove a proteção da saúde de crianças e adolescentes, dever que a própria Constituição define como sendo de absoluta prioridade. (...)

O direito constitucional à liberdade de expressão comercial, direito há muito reconhecido na prática deste Tribunal (ADI 5.432-MC, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 15.12.2015), envolve a possibilidade de fabricantes veicularem informações sobre seus produtos, inclusive dirigidas às crianças. Amparada no direito à liberdade de expressão, **a propaganda comercial instrumentaliza a própria liberdade de iniciativa. No entanto, em que pese a relevância desse direito, ele jamais poderia se tornar absoluto, de modo a inviabilizar restrições à publicidade, desde que, como ocorre *in casu*, sejam elas proporcionais.**

(...)

A sanção prevista pelo legislador baiano é, portanto, consequência da legitimidade da imposição de restrição à liberdade de expressão comercial (...) <sup>92</sup>.

Uma vez que os efeitos deletérios das apostas de quota fixa são análogos aos dos produtos, práticas e serviços referidos no art. 220, § 4º, da Constituição, compreende-se que a restrição da propaganda da nova modalidade lotérica esteja também abrangida pelo referido preceito constitucional.

O art. 220, § 3º, II, e § 4º, da Constituição estabelece reserva legal qualificada para a disciplina da propaganda comercial de produtos,

<sup>92</sup> ADI n. 5.631/DF, rel. o Ministro Edson Fachin, DJe 27.5.2021. Sem grifos no original.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

práticas e serviços nocivos à saúde humana ou a outros bens, valores ou interesses constitucionalmente protegidos. Há, por conseguinte, reserva de competência em favor do legislador, a quem incumbe definir, de forma clara e objetiva, os limites da regulação estatal. A necessidade de regulação por lei novamente atrai o princípio da reserva legal, neste caso já assentado pelo próprio STF na ADO n. 22/DF, em que reconheceu ser exclusiva do legislador a competência para a regulação da publicidade das bebidas alcoólicas<sup>93</sup>.

Não se trata de competência para exercer uma mera faculdade, mas, sim, de imposição constitucional de prestação positiva voltada à defesa da pessoa e da família, em face de bens, produtos e serviços potencialmente perigosos. O próprio art. 220, § 4º, da Constituição vale-se da locução imperativa “estará sujeita”, para evidenciar que o comando constitucional não pode ser descurado pelo legislador.

A lógica publicitária é a de promover a divulgação de bens, produtos e serviços com o fim de estimular o acesso e o consumo pelo público-alvo. Em se tratando de produtos, práticas ou serviços intrinsecamente perigosos, a lógica deve ser inversa, uma vez que, por vontade do constituinte, devem ter a sua propaganda restringida.

A Lei n. 14.790/2023 institui algumas restrições à publicidade e à propaganda da nova modalidade de apostas *on-line*, tais como as proibições do *marketing* por empresas não autorizadas a explorar o serviço (art.

93 ADO n. 22/DF, rel. a Ministra Cármen Lúcia, DJe 3.8.2015.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

17, I), de divulgações de informações infundadas sobre a probabilidade de ganhos (art. 17, II), que sugiram as apostas como fonte de êxito pessoal ou social, por meio de afirmações de personalidades conhecidas ou celebridades (art. 17, III), ou que as sugiram como alternativa ao emprego, solução para problemas financeiros, fonte de renda adicional ou investimento (art. 17, IV), de propagandas que ofendam crenças culturais ou tradições (art. 17, V), de às divulgações em escolas e universidades ou que promovam apostas esportivas a menores de idade (art. 17, VI). Veda-se também, a divulgação sem aviso de classificação indicativa da faixa etária direcionada (art. 17, § 1º).

As restrições à publicidade e à propaganda das apostas de quota fixa veiculadas pelo diploma, contudo, mostram-se insuficientes para a efetiva proteção dos valores prestigiados pelo art. 220, § 4º, da Constituição.

A deficiência protetiva da Lei n. 14.790/2023 pode ser verificada, à partida, pelo cotejo com as limitações, consideravelmente mais rigorosas, estabelecidas pelo legislador federal à publicidade e à propaganda de produtos fumígenos e de bebidas alcóolicas, em regulamentação ao comando constitucional.

A Lei n. 9.294/1996, que dispõe sobre as restrições à propaganda dos produtos referidos no art. 220, § 4º, da Constituição, veda a propaganda comercial, em todo território nacional, de cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos ou qualquer outro produto, derivado ou não do tabaco, com exceção apenas da exposição dos referidos produtos nos locais de venda,

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

desde que acompanhada de cláusulas de advertência (art. 3º, *caput*). Quanto a esses mesmos produtos, proíbe: a propaganda por meio eletrônico, inclusive pela internet (art. 3º -A, III), o patrocínio de atividade cultural ou esportiva (art. 3º -A, V), a propaganda fixa ou móvel em estádio, pista, palco ou similar (art. 3º -A, VI) e a propaganda indireta contratada, também denominada *merchandising*, em programas produzidos no país, em qualquer horário (art. 3º, VII). Permite somente a propaganda comercial de bebidas alcoólicas nas emissoras de rádio e televisão entre 21h e 6h (art. 4º, *caput*). Impede, ainda, a utilização de trajes esportivos, relativamente a esportes olímpicos, na veiculação da propaganda dos referidos produtos (art. 6º).

Já a Lei n. 14.790/2023, ao tratar da publicidade e da propaganda das apostas *on-line*, além das restrições previstas no seu art. 17, estabelece que as ações de comunicação, de publicidade e de *marketing* da loteria de apostas de quota fixa deverão observar a regulamentação do Ministério da Fazenda, incentivada a autorregulação (art. 16, *caput*). Remete à referida regulamentação dispor sobre avisos de desestímulo ao jogo e de advertência sobre os seus malefícios; ações informativas de conscientização dos apostadores e de prevenção do transtorno do jogo patológico; proibição de participação de menores de dezoito anos, especialmente por intermédio da elaboração de código de conduta e da difusão de boas práticas; e sobre a destinação da publicidade e da propaganda das apostas a adultos, de modo a não ter como público-alvo crianças e adolescentes (art. 16, parágrafo único, I a III).

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Como se vê, enquanto a Lei n. 9.294/1996 estabelece medidas substancialmente rígidas e contundentes para a publicidade e a propaganda de produtos passíveis de causar vício e dependência, impedindo inclusive sua realização em variados locais, espaços, horários e contextos, a Lei n. 14.790/2023 se satisfaz com limitações verdadeiramente mais brandas para as ações publicitárias das apostas de quota fixa, que abrangem basicamente o conteúdo das mensagens divulgadas e restrições pontuais dirigidas ao agente operador. A regulação da publicidade operada por esse último diploma, portanto, mostra-se insuficiente para tratar do tema.

A corroborar o quadro de deficiência protetiva a bens e valores de estatura constitucional, verificam-se diversas iniciativas parlamentares no Congresso Nacional, que, reconhecendo a insuficiência da Lei n. 14.790/2023, buscam suprir a ausência de regulação adequada para a publicidade e a propaganda da nova modalidade lotérica.

Na Câmara dos Deputados, o PL n. 3.518/2024, da Deputada Federal Gleisi Hoffmann (PT/PR), objetiva vedar "*ações de comunicação, de publicidade e de marketing da loteria de apostas de quota fixa*". A justificação da proposição legislativa anota, a respeito dos impactos da deficiência regulatória da publicidade das *bets* na legislação vigente:

(...) A presente proposta pretende alterar a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, para impor restrições severas às ações de comunicação, publicidade e marketing relacionadas à loteria de apostas de quota fixa em todo o território nacional. A iniciativa legislativa surge da necessidade premente de proteger os consumidores, especialmente aqueles mais vulneráveis, dos potenciais

riscos associados ao aumento da exposição às apostas e jogos de azar. Ademais, o projeto de lei busca alinhar as práticas de mercado com os princípios de responsabilidade social e proteção ao consumidor.

Nos últimos anos, observou-se um crescimento exponencial do mercado de apostas de quota fixa no Brasil, impulsionado pela popularização dos meios digitais e pela ampliação do acesso à internet. Tal incremento na oferta e demanda por serviços de apostas foi catapultado por um volume significativo de campanhas publicitárias, muitas vezes direcionadas a públicos suscetíveis, como jovens, pessoas com baixo nível de educação financeira e indivíduos com histórico de vício em jogos de azar.

**A legislação atual, estabelecida pela Lei nº 14.790/2023, embora tenha trazido avanços, mostrou-se insuficiente para conter o impacto negativo dessas práticas publicitárias, resultando em necessidade urgente de revisão do estado da arte da questão.**

A nosso ver, a vedação das ações de comunicação, publicidade e marketing relacionadas às loterias de apostas de quota fixa é essencial para reduzir a exposição da população a conteúdos que podem induzir ao comportamento de risco. Estudos indicam que a publicidade de jogos de azar tem um efeito direto na normalização dessas atividades, especialmente entre os jovens, aumentando o risco de desenvolvimento de problemas com jogos dessa espécie. Além disso, a proibição direcionada a agentes operadores e contratantes de publicidade, incluindo provedores de internet, reforça o compromisso com a proteção do consumidor, estendendo a responsabilidade para todos os envolvidos na cadeia de divulgação<sup>94</sup>. (sem grifos no original)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Na mesma linha, o PL n. 3.511/2024, submetido pelo Deputado Federal Reginaldo Lopes (PT/MG), visa a proibir "*a publicidade, a divulgação e a propaganda de empresas e casas de apostas online ou não, e de produtos ligados a jogos de azar, inclusive os previstos na Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023*"<sup>95</sup>, enfatizando, na justificativa da proposição legislativa, que "*a expansão das bets no país foi sustentada por uma avalanche de publicidade em todos os meios de comunicação, nos campos e camisas de futebol, nas redes sociais, que se utilizam de figuras públicas para anunciar seus jogos*". Em entrevista divulgada para o portal Uol News, o Deputado admite como equívoco do legislador nacional o fato de não ter promovido a regulamentação da propaganda das apostas por quota fixa na legislação que disciplinou a exploração da atividade (**doc. 35**)<sup>96</sup>:

Uma atividade econômica que está tirando quase R\$ 200 bilhões do mercado de consumo compromete, inclusive, a própria economia, além de comprometer, nesse caso, as famílias de menor poder econômico. É evidente que talvez nós erramos quando regulamentamos as *bets* e deixamos a regulamentação da propaganda para um outro momento. Deveríamos ter feito tanto a regulamentação como a propaganda no mesmo projeto, mas é também um aprendizado.

Já o PL n. 3.778/2024, da Deputada Federal Fernanda Pessoa (União Brasil/CE), pretende restringir a promoção de publicidade das

<sup>95</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2474949&filename=PL%203511/2024](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2474949&filename=PL%203511/2024). Acesso em: 11.11.2024.

<sup>96</sup> Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2024/09/27/talvez-erramos-ao-nao-regular-propaganda-de-bets-diz-deputado-do-pt.htm>. Acesso em 11.11.2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

apostas de quota fixa em escolas e universidades, bem como a sua divulgação em jogos para o público infantil e juvenil, em plataformas de *streaming* de áudio e vídeo, ou em emissoras de TV aberta até as 20h, apontando para o vício que a publicidade indiscriminada potencializa, sobretudo pelas mensagens alusivas à possibilidade de ganhos financeiros rápidos<sup>97</sup>.

O PL n. 3.543/2024, apresentado pelo Deputado Federal Leonardo Gadelha (PODE/PB), tenciona estabelecer a "*obrigatoriedade de exibição de aviso de advertência em publicidades relacionadas à loteria de apostas de quota fixa*", alertando também para o caráter viciante do jogo em peças publicitárias audiovisuais, impressas ou de áudio. A justificação do projeto reporta-se aos comportamentos de jogo compulsivo que são estimulados pelas propagandas da exploração da atividade, que criam falsas expectativas de ganhos fáceis no público-alvo<sup>98</sup>.

O PL n. 1.075/2024, do Deputado Federal Arlindo Chinaglia (PT/SP), direciona-se a inserir na Lei 14.790/2023 normas proibitivas da publicidade e propaganda comercial de apostas de quota fixa exploradoras de crenças e tradições culturais ou inexperiências e aspirações de crianças, jovens e vulneráveis, bem como daquelas que

<sup>97</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2488721&filename=Avulso%20PL%203778/2024](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2488721&filename=Avulso%20PL%203778/2024). Acesso em: 11.11.2024.

<sup>98</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2476270&filename=PL%203543/2024](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2476270&filename=PL%203543/2024). Acesso em: 11.11.2024.

explorem a imagem de jovens ou que aludem ao jogo como solução a problemas pessoais, profissionais ou educacionais, como indispensável para a vida, como estímulo ao aprimoramento de qualidades pessoais ou forma de obtenção de controle, superioridade, reconhecimento ou admiração, que vinculem o jogo à sedução ou sucesso sexual, entre outras restrições<sup>99</sup>. A justificativa da proposição ressaltou a experiência do Reino Unido em matéria de restrição à publicidade dos jogos de apostas *on-line*:

No Reino Unido, desde 2022, foram implementadas regras rigorosas sobre a publicidade dos jogos online. Além da vedação de propaganda direcionada a crianças, [foram vedados] os anúncios de jogos de azar [que] atraíam a atenção dos menores de 18 anos na audiência e utilizem futebolistas de alto nível e futebolistas com um considerável número de seguidores menores de 18 anos nas redes sociais, (...) as referências a conteúdo e jogabilidade de videogames populares entre os menores de 18 anos, e até mesmo estrelas de *reality shows* populares entre os menores de 18 anos.

(...) novas regras têm sido adotadas para reduzir o impacto da publicidade, como a vedação a que os anúncios retratem, tolerem ou incentivem comportamentos de jogos de azar que sejam socialmente irresponsáveis ou possam levar a danos financeiros, sociais ou emocionais, explorem as susceptibilidades, aspirações, credulidade, inexperiência ou falta de conhecimento de crianças, jovens ou outras pessoas vulneráveis, sugeriram que os jogos de azar possam ser uma solução para preocupações financeiras e associem associar jogos de azar à sedução, sucesso sexual ou atratividade aprimorada. Também é vedado o

<sup>99</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2409452](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2409452). Acesso em 11.11.2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

emprego de personagens licenciados de filmes ou TV e pessoas famosas e celebridades que provavelmente seriam de grande apelo para crianças e referências à cultura juvenil, notadamente o uso em publicidades de jogos de azar de atletas, celebridades, estrelas de *reality show* ou outros personagens populares entre jovens.

No Senado Federal, o PL n. 3.563/2024, do Senador Randolfe Rodrigues (PT/AP), objetiva vedar "*a publicidade, o patrocínio e a promoção de apostas esportivas e jogos on-line, bem como apostas que envolvam resultados de eleições*". A proposição legislativa aponta como motivos para a proibição a agressividade e o volume de dinheiro aplicado nas peças publicitárias, que promovem uma propaganda de caráter abusivo:

(...) nos últimos meses, observamos uma escalada de notícias envolvendo abusos por parte dos operadores de apostas que, ainda não autorizadas e operando sem regras, promoveram diversos tipos de propaganda abusiva. Como exemplo, citamos casos de pessoas que perderam mais de R\$ 100 mil, utilizando cartões de crédito que levam ao superendividamento, arrastando familiares e destruindo finanças. As peças publicitárias por vezes sugerem as apostas como meio de vida e de investimento, induzindo pessoas que nunca fizeram apostas a entrar nesse mercado por meio da oferta de bônus. Devido à agressividade e ao volume de dinheiro envolvido no mercado de apostas, sabemos que as empresas operadoras estão emaranhadas em todos os aspectos relacionados à temática esportiva, de locutores a treinadores. Clubes de futebol e empresas de comunicação estão se tornando dependentes destes patrocínios, mas

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

às custas das finanças e da saúde mental de milhões de brasileiros<sup>100</sup>.

A defender a necessidade de proibição das propagandas dos jogos de aposta *on-line*, enfatiza-se trecho de entrevista com a Diretora do Departamento de Saúde Mental do Ministério da Saúde, Sônia Barros, divulgada pela BBC News Brasil (**doc. 36**<sup>101</sup>):

A propaganda faz o que é papel dela que é seduzir e convencer o outro de que aquilo é um sinal de bem-estar, de estar bem na vida. Tudo o que ela produz é no sentido de criar uma imagem de que aquilo é só benefício. Veja as figuras que eles trazem [para fazer propaganda]. São todos bem-sucedidos. Não tem ninguém ruim de vida. É isso o que a propaganda traz.

Então, não tem que ter propaganda. É como no cigarro. Há um estudo que diz que o que faz efeito [sobre as pessoas] não é exatamente as imagens que estão nas caixinhas [de cigarro]. Aquilo, parece, não tem efeito sobre as pessoas. É a ausência de propaganda que faz mais efeito do que as caixinhas.

Uma vez que os serviços lotéricos regulados pela lei atacada apresentam potencial danoso à saúde da população, equiparável às drogas ilícitas e tão ou até mais prejudicial do que as bebidas alcoólicas, caberia ao legislador estabelecer restrições, e mesmo proibições, ao menos similares às contidas na Lei n. 9.294/1996. Não as tendo instituído, há de

<sup>100</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/165405>. Acesso em: 11.11.2024.

<sup>101</sup> Cf. matéria assinada por Leandro Prazeres no portal da BBC News Brasil, disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/clyzy4681990>. Acesso em 11.11.2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

se reconhecer a deficiência e a insuficiência da Lei n. 14.790/2023 para proteger os bens e valores prestigiados pelo art. 220, § 4º, da Constituição.

Assim, a proteção insuficiente que marca a Lei n. 14.790/2023, também inquina de nulidade o sistema concebido no campo da publicidade e da propaganda da modalidade lotérica por ela regulamentada.

O próprio diploma legal reconhece a sua incompletude e insuficiência para tratar do tema, sobretudo quando confere ao Ministério da Fazenda ampla competência para regulamentar ações de comunicação, de publicidade e de *marketing* da referida modalidade lotérica, permitindo que a pasta ministerial crie restrições que o legislador não impôs (art. 16, *caput* e parágrafo único).

A matéria, contudo, como dito, está reservada à disciplina de lei em sentido estrito (art. 220, § 3º, II, e § 4º, da Constituição). Desse modo, cabe exclusivamente ao legislador federal, ao normatizar as apostas de quota fixa, tratar de forma plena, suficiente e com sensibilidade a publicidade e a propaganda comercial da modalidade lotérica no país.

A Lei n. 14.790/2023, ao delegar a órgão do Poder Executivo ampla competência para regulamentar a publicidade e a propaganda das apostas de quota fixa, afronta a reserva legal qualificada prevista no art. 220, § 3º, II, e § 4º, da Constituição.

A publicidade não suficientemente regulada potencializa os males associados às apostas de quota fixa. A sistemática constitucional exige que lei federal — e não ato infralegal — confira os limites à propaganda. A

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Lei n. 14.790/2023, também no campo da regulação da publicidade da nova modalidade lotérica, não atende à exigência constitucional.

A declaração de inconstitucionalidade das normas impugnadas, por proteção deficiente a diversas normas e direitos fundamentais previstos na Constituição, resultará na invalidação dos dispositivos que tratam da publicidade e da propaganda das apostas de quota fixa. Essa circunstância, contudo, não poderá ser compreendida como autorização dada pelo Supremo Tribunal Federal para que a publicidade e a propaganda da modalidade lotérica sejam realizadas de forma irrestrita e ilimitada no país, por estarem desprovidas de regulamentação.

A marca de insuficiência que inquina de nulidade a regulação operada pela Lei n. 14.790/2023 conduz ao restabelecimento das apostas de quota fixa como ilícito penal (arts. 50 a 58 da Lei de Contravenções Penais). A propaganda da modalidade lotérica também deve ser tida como proibida enquanto não for editada legislação editada legislação que discipline a modalidade lotérica de forma suficiente e integralmente compatível com a Constituição.

**14. Inconstitucionalidade dos arts. 29 a 35 da Lei n. 13.756/2018, na redação original.**

A legislação atualmente vigente disciplinadora das apostas de quota fixa incide em diversas causas de inconstitucionalidade. Por esse motivo, há de ser declarada inválida pelo Supremo Tribunal Federal.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ocorre que esse resultado restabeleceria a vigência dos arts. 29 a 35 da Lei n. 13.756/2018, em sua redação original, que, inicialmente, dispuseram sobre a modalidade lotérica das apostas de quota fixa no Brasil. O art. 29 classificou as apostas de quota fixa como serviço público exclusivo da União passível de exploração e comercialização em todo território nacional, em ambiente concorrencial, em quaisquer canais de distribuição comercial e mediante autorização ou concessão do Ministério da Fazenda, atribuindo a regulamentação da atividade à pasta ministerial (art. 29). O art. 30 cuidou da distribuição do produto da arrecadação da modalidade de apostas. O art. 31 disciplinou a incidência de imposto de renda sobre os ganhos obtidos com os prêmios decorrentes da atividade e o art. 32 instituiu taxa de fiscalização decorrente do exercício do poder de polícia. O art. 33 mencionou genericamente que as ações de comunicação, publicidade e *marketing* dos serviços deveriam ser pautadas pelas melhores práticas de responsabilidade social corporativa. O art. 34 dispôs sobre reclamação de prêmios e o art. 35, igualmente sem minúcia alguma, falou em prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo. A vagueza da lei exprime a lassitude insustentável na abordagem do tema, importando inconstitucionalidade.

Esses dispositivos, na realidade, apresentam vícios de inconstitucionalidade ainda mais graves do que os verificados na legislação atual, uma vez que autorizaram o exercício das apostas de quota fixa sem oferecer praticamente nenhuma normatização.

Se a legislação atual escancara cenário de proteção deficiente a distintos preceitos constitucionais, a redação original dos citados dispositivos oferecia ainda menos, se não nenhuma, tutela aos valores constitucionais postos a desafio. Por isso, todas as críticas de inconstitucionalidade relacionadas às normas da Lei n. 14.790/2023 devem ser reiteradas para fins de invalidação dos preceitos constantes originalmente da Lei n. 13.756/2018.

Assim, a fim de evitar a ocorrência de efeitos repristinatórios indesejados, que resultariam num cenário ainda mais aprofundado e agravado de desproteção à Constituição, é o caso de ser declarada a nulidade dos arts. 29 a 35 da Lei n. 13.756/2018, em sua redação original.

#### **14.1 Inconstitucionalidade formal**

Acresce que os mesmos dispositivos ainda padecem de outro vício, de natureza formal, expressivo da infringência aos princípios do regime democrático e do devido processo legislativo.

Os arts. 29 a 35 da lei de 2018 foram acrescentados, no Congresso Nacional, por meio de emenda parlamentar ao projeto de lei de conversão da Medida Provisória nº 846/2018. A medida provisória fora editada originalmente para alterar dispositivos da Medida Provisória nº 841/2018<sup>102</sup>, que dispunha sobre o Fundo Nacional de

102 A MP n. 841/2018 tratava do Fundo Nacional de Segurança Pública e do repasse do produto da arrecadação das loterias. Embora tenha caducado, parte de seu conteúdo foi reiterado posteriormente na Lei n. 13.756/2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias então existentes.

A Lei n. 13.756/2018, fruto da conversão da MP n. 846/2018, não se restringiu a dispor sobre a distribuição de recursos originados das loterias então regulamentadas e exploradas pelos Poderes Públicos<sup>103</sup>. Os arts. 29 a 35 instituíram a modalidade lotérica “apostas de quota fixa”, distinta das loterias vigentes, ainda não prevista no ordenamento jurídico, suscetível de ser explorada comercialmente por pessoas jurídicas em ambiente concorrencial e em quaisquer canais de distribuição<sup>104</sup>. Nada disso estava no campo material de regulação original da medida provisória.

103 Como disciplinava anteriormente o art. 13, § 1º, da MP n. 841/2018 e atualmente prevê o art. 14, § 1º, da Lei n. 13.756/2018, as modalidades lotéricas distintas das apostas de quota fixa são a loteria federal, a loteria de prognósticos numéricos, a loteria de prognósticos esportivos e a loteria instantânea exclusiva – Lotex.

104 Sobre o ponto, observou o parecer da Comissão Mista:

3.11. Instituição de modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa

O mercado de jogos na forma eletrônica sobre eventos reais de temas esportivos, em que, à ocasião da aposta, o apostador conhece o montante do prêmio a ganhar se acertar o prognóstico, é estimado em R\$ 4,3 bilhões no Brasil. Na falta de norma que regulamente esse nicho lotérico, as apostas são realizadas em sítios eletrônicos hospedados no exterior, sem que o País arrecade nenhum centavo do montante de apostas realizadas pelos seus residentes. Por sugestão da Sefel, apresentamos proposta que objetiva tornar factível a exploração dessa modalidade lotérica, denominada apostas de quota fixa. Tendo em vista que é necessário canalizar essa atividade lotérica para as regras da legislação brasileira, a premiação tem que ser mais elevada que as loterias tradicionais. Vale ressaltar que existe uma complementariedade entre os diversos tipos de loterias, pois a loteria de apostas de quota fixa tem como público-alvo pessoas mais jovens, que se tornarão público-alvo das loterias tradicionais no futuro. (cf. Parecer n. 1º/2018, em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7883844&ts=1630451019883&disposition=inline>. Acesso: 11.11.2024).

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Os dispositivos, portanto, inovaram o conteúdo da Medida Provisória n. 846/2018, que deu origem à lei de conversão de 2018. Trataram de tema diverso daquele que o Chefe do Poder Executivo submeteu ao crivo do Congresso Nacional mediante o processo legislativo próprio das medidas provisórias. O STF repele essa prática como hostil aos princípios do regime democrático e do devido processo legislativo (arts. 1º, *caput*, parágrafo único, 2º, *caput*, e 5º, *caput*, e LIV, da Constituição).

De fato, na ADI n. 5.127/DF, o Tribunal ensinou que a inclusão, mediante emendas parlamentares, de normas inovadoras da temática da medida provisória atenta contra essas normas constitucionais. O acórdão foi assim sintetizado:

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO).

1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, *caput*, parágrafo único, 2º, *caput*, 5º, *caput*, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

temático estranho ao objeto originário da medida provisória.

2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantêm-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos<sup>105</sup>.

O entendimento foi reiterado em julgados posteriores (ADI n. 5.769, rel. o Ministro Dias Toffoli, DJe 9.1.2023; a ADI n. 4.829, rel. a Ministra Rosa Weber, DJe 9.4.2021; a ADI n. 5.855, rel. o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 24.9.2019; a ADI n. 5.135, rel. o Ministro Roberto Barroso, DJe 6.2.2018; a ADI n. 5.012, rel. a Ministra Rosa Weber, DJe 31.1.2018, entre outros).

Por mais esse motivo de forma, os arts. 29 a 35 da Lei n. 13.756/2018, na sua redação original, devem ser declarados inconstitucionais.

## **15. Conclusão**

Os vícios de inconstitucionalidade apontados, oriundos da proteção insuficiente a direitos fundamentais em decorrência da outorga de autorizações para funcionamento do mercado de apostas de quota fixa no Brasil, alcançam o complexo normativo que trata da referida

<sup>105</sup> ADI n. 5.127/DF, rel. a Ministra Rosa Weber, red. do acórdão o Ministro Edson Fachin, DJe 10.5.2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

modalidade lotérica, composto pelos arts. 29 a 33 da Lei n. 13.756/2018 e pela Lei n. 14.790/2023. Escapam da impugnação, no que tange à Lei n. 14.790/2023, apenas os seus arts. 1º, I e III, 49, 50, 51 (salvo alterações nos arts. 29 a 32 e 35-A, §§ 1º e 8º, da Lei n. 13.756/2018), 52, 57 e 58, II e III, que dispõem sobre serviços relacionados ao *fantasy spor*, a dispositivos da Lei n. 13.756/2018 não relacionados com a modalidade lotérica das apostas de quota fixa, à revogação de normas do Decreto-Lei n. 204/1967, (sobre a exploração de loterias), à alteração da Lei n. 5.768/1971 e da MP n. 2.158-35/2001 (no que consolidam e estabelecem novas regras sobre a distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda e sobre a distribuição de prêmios realizada por organizações da sociedade civil), bem como, afinal, no que respeita a taxa de autorização referente às atividades de que trata a Lei n. 5.768/1971.

Não se pretende, nesta ação, em atenção até ao art. 2º da Constituição, que o Supremo Tribunal Federal atue como legislador positivo. A inicial se bate, antes, por que sejam declaradas inconstitucionais tanto as disposições da Lei n. 14.790/2023, que tratam da modalidade das apostas de quota fixa, quanto os arts. 29 a 33 da Lei n. 13.756/2018, que instituíram a nova modalidade. Dessa maneira, a atividade de apostas ainda insuficientemente regulada torna ao *status* de ilícito penal, conforme tipificação da Lei de Contravenção Penal, até que sobrevenha legislação apta.

## 16. Pedido cautelar

Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar.

Confia-se que os argumentos deduzidos nesta petição e o seu apoio no acervo de jurisprudência dessa Corte demonstre a plausibilidade jurídica do pedido.

O perigo na demora se torna claro diante dos danos irreparáveis, referidos nesta peça, decorrentes da operação contínua e crescente de serviços de apostas virtuais sem critérios adequados e suficientes de proteção dos usuários. Não deve ter continuidade a situação de graves e danosas consequências, sobretudo para pessoas em diferentes situações de vulnerabilidade, gerada pela deficiência na proteção de bens e valores constitucionais postos em tensão com o serviço criado pela lei.

Reconhecida pela Suprema Corte a inconstitucionalidade das disposições que instituíram e regulamentaram a nova modalidade de apostas de quota fixa baseadas em eventos esportivos e em eventos *online*, o exercício da atividade não terá mais suporte normativo autorizador, passando a sua prática a ser considerada ilícita pela legislação nacional (arts. 50 a 58 do Decreto-Lei n. 3.688, de 3.10.1941 – Lei de Contravenção Penal).

O Procurador-Geral da República requer, por isso, na forma do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, a providência cautelar da suspensão da

eficácia das normas questionadas, com o conseqüente reconhecimento do retorno à vigência da legislação que torna ilícita a atividade (arts. 50 a 58 do Decreto-Lei n. 3.688/1941 – Lei de Contravenção Penal).

## 17. Pedido final

O Procurador-Geral da República requer, cumprido o rito processual próprio, que seja integralmente confirmada a medida cautelar requerida, e que se declare, em definitivo, à exceção dos arts. 1º, I e III, 49, 50, 51 (incluindo, porém, as alterações que efetuou nos arts. 29 a 32 e 35-A, §§ 1º e 8º, da Lei n. 13.756/2018), 52, 57, e 58 II e III, a inconstitucionalidade das demais normas da Lei n. 14.790/2023, que dispõem sobre a modalidade das apostas de quota fixa.

Da mesma forma, pede a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 29 a 33, e 35-A, § 1º (termo “*ou autorização*”) e § 8º (termos “*autorizações*” e “*ou autorização*”), da Lei n. 13.756/2018, na redação conferida pelas Leis n. 14.183/2021, n. 14.455/2022 e n. 14.790/2023. A fim de evitar efeitos repristinatórios indesejados, pede a declaração de inconstitucionalidade da redação original dos arts. 29 a 35 da Lei n. 13.756/2018. Sem apoio em lei válida, há de ser julgado inconstitucional, por arrastamento, o conjunto de portarias editadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (SPA/MF)<sup>106</sup> que regulamentam a modalidade das apostas de quota fixa. São elas as

<sup>106</sup> Portarias disponíveis em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/legislacao/apostas>. Acesso em 11.11.2024.

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Portarias SPA/MF n. 300/2024, n. 504/2024, n. 561/2024, n. 588/2024, n. 603/2024, n. 615/2024, n. 722/2024, n. 749/2024, n. 827/2024, n. 1.132/2024, n. 1.143/2024, n. 1.207/2024, n. 1.212/2024, n. 1.225/2024, n. 1.231/2024, n. 1.233/2024 e n. 1.475/2024.

Brasília, 11 de novembro de 2024.

Paulo Gonet Branco  
Procurador-Geral da República