



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

AJCONST/PGR N. 161175/2025

Embargos de Declaração no Referendo na Medida Cautelar nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 7.721 e 7.723/DF

Relator : Ministro Luiz Fux
Embargante : Advogado-Geral da União
Embargada : Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC
Advogados : Alain Alpin Mac Gregor e outros
Interessado : Presidente da República
Interessado : Congresso Nacional

Embargos de Declaração no Referendo na Medida Cautelar nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Lei n. 14.790, de 29.12.2023. Apostas virtuais de quota fixa baseadas em eventos esportivos (*bets*). Medida Cautelar deferida para antecipar a aplicação das medidas previstas na Portaria SPA/MF n. 1.231/2024, voltadas à proibição de publicidade e de propaganda direcionadas a crianças e adolescentes, e para determinar a implementação de medidas imediatas de proteção especial que impeçam a utilização de recursos oriundos de programas assistenciais nas apostas de quota fixa. Embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União, pedindo esclarecimentos adicionais sobre o alcance e a forma de cumprimento dos comandos judiciais. Questões dos embargos prejudicadas de análise pelo Ministério Público Federal diante da pretensão mais ampla requerida pela Procuradoria-Geral da República na ADI n. 7.749/DF.

PC/VF/RP

A Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC e o partido político Solidariedade propuseram, em 24.9.2024 e 28.9.2024, ações diretas de inconstitucionalidade, com pedidos de medidas cautelares, contra a integralidade da Lei n. 14.790/2023, que disciplina as apostas de quota fixa (Lei das “Bets”).

A CNC afirmou que a legalização das apostas de quota fixa vem causando um crescimento desenfreado de apostas *online* (“bets”) no Brasil, que têm gerado prejuízos não só à saúde humana, como também à sociedade e à economia nacional. Registrou que *“a ausência de estabelecimento de regras mais efetivas de limitação do jogo (principalmente o compulsivo) no conteúdo da Lei n. 14.790/2023, põe em risco a saúde econômico-financeira dos núcleos familiares, e, conseqüentemente, da economia doméstica”*. Pontuou que a Lei n. 14.790/2023, ao mesmo tempo EM que oferece uma estrutura legal para controlar o setor de apostas de quota fixa e prevenir abusos, tem por efeito direto o aumento exponencial do endividamento das famílias e o comportamento de risco associado ao jogo compulsivo; a diminuição do poder de compra das famílias e da circulação de renda; a criação de ambiente desfavorável ao exercício da livre-iniciativa. Observou que o diploma legal, ao deixar de criar regras e ferramentas que impeçam o acesso de crianças e adolescentes à prática de jogos e apostas *online*, viola o dever de proteção prioritária. Apontou violação dos arts. 1º, III; 170; 174; 196 e 227 da Constituição.

A ação direta proposta pelo Solidariedade, após discorrer sobre cada um dos capítulos da Lei n. 14.790/2023, ponderou igualmente

que o diploma *“aumentou exponencialmente o endividamento das famílias e o comportamento de risco associado ao jogo compulsivo e diminuiu o poder de compra das famílias e a circulação de renda, com afetação inclusive de programas sociais voltados aos mais vulneráveis financeiramente”*. Registrou que a Lei n. 14.790/2023, a pretexto de regular a modalidade lotérica denominada aposta de quota fixa, criou *“um arcabouço normativo que ameaça o mínimo existencial (...) de milhares de hipossuficientes econômicos”*, gerando *“ambiente de vulnerabilidade socioeconômica e de total desestímulo ao empreendedorismo”*, ao reduzir a poupança interna e a capacidade de investimento. Apontou violação do direito à saúde da coletividade, em sua perspectiva material e social, afirmando que a estrutura legal do setor de apostas de quota fixa não é suficiente para implantar o *“jogo responsável”*, uma vez que não estabelece políticas eficientes de prevenção dos transtornos psicológicos relacionados ao jogo, que são agravados pela ausência de regras rígidas de publicidade das casas de apostas *online* (*“bets”*). O partido pontuou que a Lei n. 14.790/2023 não passa pelo teste de proporcionalidade em sua segunda vertente, de controle da proteção deficiente, uma vez que:

Não adotou medidas adequadas para garantir a prática de *“jogo responsável”*, para mitigar o endividamento e para prevenção aos transtornos psicológicos relacionados ao jogo – desideratos impostos pela dignidade humana e pelo valor social do trabalho e da livre-iniciativa como princípios norteadores da ordem econômica e sua regulação.

Requereu o deferimento de medida cautelar para sustar a eficácia da lei impugnada e, com isso, suspender a realização de jogos

de apostas *online* em todo o território brasileiro. Em definitivo, postulou a declaração de inconstitucionalidade da integralidade da Lei n. 14.790/2023, por violação do princípio da dignidade humana, da proteção ao valor social do trabalho e da livre-iniciativa e do direito à saúde (arts. 1º, III e IV; 6º; 170, *caput*, IV e parágrafo único; 196 e 197), “*proibindo-se a realização de jogos de apostas online em todo o território brasileiro*”.

Em informações, a Câmara dos Deputados suscitou preliminar de ilegitimidade ativa da CNC (falta de pertinência temática – vínculo indireto e mediato). No mérito, apontou que “*a ideia de que uma regulamentação impacta negativamente o comércio é insuficiente para invalidar uma norma que ordena uma atividade tão relevante para a economia contemporânea*”. Registrou que a Lei n. 14.790/2023 estabelece a regulamentação das apostas de quota fixa no Brasil, modelando uma série de parâmetros e objetivos que estão em consonância com o interesse público. Ponderou que uma das principais defesas para a regulamentação é o controle e a supervisão estatal sobre a atividade de grande relevância econômica, “*com foco em proteger consumidores, criar um ambiente regulatório seguro e promover arrecadação fiscal*”. Consignou que a atividade, sem regulação adequada, poderia resultar em diversos problemas, como fraudes, lavagem de dinheiro, manipulação de resultados e transtornos relacionados ao jogo patológico. Apontou a falta de comprovação da violação dos princípios constitucionais ou dispositivos questionados. No que concerne ao jogo compulsivo, observou que a Lei n. 14.790/2023 adota medidas de proteção contra o problema e que as políticas públicas relacionadas,

assim como no comércio de bebidas e cigarros, precisam de tempo para aperfeiçoamento. Concluiu que a regulação das apostas de quota fixa, em lugar de representar ameaça ao comércio, atua como instrumento indutor de desenvolvimento econômico e de arrecadação de tributos, sendo *“medida que permite ao Estado exercer sua função constitucional de regular e fiscalizar a atividade econômica, garantindo que essa prática ocorra de forma segura, responsável e benéfica para a sociedade”* (peça 74 da ADI n. 7.721/DF).

O Tribunal de Contas da União informou ter determinado, pelo seu Plenário, na sessão de 2.10.2024, que a SEGECEX execute ação de controle *“com vista a conhecer e acompanhar os custos envolvidos na saúde pública, o impacto no poder de compra das famílias e as ações propostas pelo Governo Federal para prevenir, por exemplo, lavagem de dinheiro, o roubo de dados dos apostadores e o envolvimento de menores de idade”* (peça 76 da ADI n. 7.721/DF).

Após promover estudo técnico com o objetivo de mensurar o tamanho do mercado de jogos de azar e apostas *online* no Brasil, o Banco Central do Brasil colacionou a Nota Técnica n. 513/2024-BCB/SECRE, em que analisa o comparativo entre apostas *online* e loterias, a evolução das transferências para empresas de apostas e o perfil dos apostadores (peças 79 e 80 da ADI n. 7.721/DF).

A Presidência da República vislumbrou inconstitucionalidade na Lei n. 14.790/2023, por ofensa aos arts. 1º, IV; 170, *caput*; 174, *caput*; 196 e 227 da Constituição (peças 82 e 83 da ADI n. 7.721/DF):

A despeito dos esforços estatais de regulamentação da matéria, os impactos negativos causados pelos jogos *on-line* são significativos e apontam para uma situação de inconstitucionalidade com violação dos artigos 1º, IV, 170, *caput*, 174, *caput*, 196 e 227, todos da Constituição, tendo em vista que a legalização das apostas de quota fixa tem aumentado o endividamento das famílias brasileiras, especialmente as de baixa renda, causando danos à saúde e à economia doméstica, prejudicando a segurança socioeconômica e psicológica de crianças e adolescentes e contribuindo para o desenvolvimento de patologias relacionadas ao vício em jogos de apostas pela superexposição ao meio digital.

O Ministério da Saúde, por sua Consultoria Jurídica, registrou que *“estudos indicam que há uma relação direta entre sofrimento mental e o comportamento do jogo problemático e persistente e recorrente”*. Salientou que os cuidados em saúde mental para pessoas com problemas com o jogo são realizados pela Rede de Atenção Psicossocial (peças 158 e 191 da ADI n. 7.721/DF).

A Advocacia-Geral da União apresentou manifestação pelo não conhecimento da ação, por falta de impugnação de todo o complexo normativo. No mérito, apesar de reconhecer que a exploração das *“bets”* tem dado azo a consequências socioeconômicas negativas, entendeu que a regulamentação, embora *“possa se mostrar imperfeita ou incompleta, visa a conferir maior segurança para a exploração das apostas de quota fixa e pode ser considerada ainda constitucional”* (peças 196 a 200 da ADI n. 7.721/DF)¹.

¹ A manifestação está assim resumida:

O Senado Federal apontou a falta de legitimidade da CNC e defendeu a constitucionalidade da norma (peça 224 da ADI n. 7.721/DF)².

Loterias. Lei n. 14.790/2023, que “dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa e dá outras providências”. Alegada violação aos artigos 1º, inciso IV; 170, *caput*; 174, *caput*; 196 e 227 da Constituição. Preliminar. Da falta de impugnação de todo o complexo normativo. Mérito. O diploma questionado foi editado no exercício da competência constitucionalmente atribuída à União para legislar sobre “sistemas de consórcio e sorteios” (artigo 22, inciso XX, da Constituição). É sabido que a permissão legal de jogos de azar e assemelhados configura matéria complexa e delicada, eis que suscita questões morais capazes de opor grupos sociais e valores distintos. A despeito da legitimidade do ente central para disciplinar modalidades lotéricas, a exploração das apostas de quota fixa tem ensejado consequências socioeconômicas negativas, capazes de torná-la incompatível com determinados preceitos da Constituição, a exemplo da dignidade humana, do direito à saúde, da proteção da criança e adolescentes e da preservação da ordem econômica. Embora a Lei n. 14.790/2023 e toda a regulamentação editada pelo Ministério da Fazenda tenham passado a oferecer um arcabouço normativo para disciplinar as apostas de quota fixa e demonstrem o empenho da Administração Pública federal quanto à regulamentação do tema, tais providências podem não se mostrar suficientes para prevenir os abusos e os reflexos negativos da permissão da atividade, decorrentes, em grande parte, da prolongada ausência de regulamentação da Lei n. 13.756/2018, que criou a modalidade lotérica sob exame. De toda forma, a Lei n. 14.790/2023, conquanto possa se mostrar imperfeita ou incompleta, visa a conferir maior segurança para a exploração das apostas de quota fixa e pode ser considerada ainda constitucional. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, no mérito, pelo reconhecimento da norma impugnada como ainda constitucional, sujeita a processo de progressiva constitucionalização.

2 A manifestação do Senado Federal ficou assim resumida:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 14.790, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2023, QUE DISPÕE SOBRE A MODALIDADE LOTÉRICA DENOMINADA APOSTAS DE QUOTA FIXA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. CONSTITUCIONALIDADE DA INTEGRALIDADE DA LEI N. 14.790/2023.

1. A ausência de pertinência temática entre as finalidades institucionais da entidade autora e o objeto da impugnação implica o não conhecimento dessa ação direta por ilegitimidade ativa *ad causam*.

2. Inobservância do art. 3º, inc. I, da Lei n. 9.868/1999 que, ao dispor que a petição indicará o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações, exige do autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia.

3. Ausência de impugnação da cadeia de normas revogadas, especialmente da Lei n. 13.756, de 12 de dezembro de 2018 que, inicialmente, regulamentou a atividade das casas

Tendo em conta a complexidade e a natureza interdisciplinar do tema, foi designada audiência pública nos autos da ADI n. 7.721/DF, realizada no Supremo Tribunal Federal nos dias 11.11.2024 e 12.11.2024, com a oitiva de especialistas, de entidades reguladoras, de órgãos governamentais e representantes da sociedade civil (peça 276 da ADI n. 7.721/DF).

A medida cautelar foi parcialmente deferida e referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, para antecipar a aplicação das medidas previstas na Portaria SPA/MF n. 1.231/2024, voltadas à proibição de publicidade e de propaganda direcionadas a crianças e adolescentes, e para determinar a implementação de medidas imediatas de proteção especial que impeçam a utilização de recursos oriundos de programas assistenciais nas apostas de quota fixa. O acórdão foi assim resumido:

REFERENDO DAS MEDIDAS CAUTELARES NAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE

de apostas eletrônicas sobre as denominadas apostas de quota fixa, o que impõe o não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade por falta de interesse de agir.

4. Da análise do processo legislativo que culminou na promulgação da Lei n. 14.790/2023, percebe-se que a legislação proposta não apenas atendia a uma necessidade premente de regulamentação do mercado de apostas, mas também foi resultado de um processo abrangente e inclusivo que envolveu consulta pública e um diálogo transparente com diversos setores da sociedade.

5. A proliferação de *sites* de apostas, sem nenhuma autorização prévia, compromisso com as leis brasileiras ou sequer sede/hospedagem no país, tornaram o controle e repressão mais complexos. Assim, por esse e outros motivos, o Poder Legislativo decidiu que a resposta a estes desafios deveria vir por meio da regulamentação e controle da atividade e não pela proibição. A evidente transversalidade do tema demanda uma abordagem que leve em consideração os aspectos sociais, morais, políticos, econômicos, entre outros, e que vá além de uma análise puramente jurídica. Ainda que existam eventuais imperfeições ou distorções que demandem aperfeiçoamentos, o Parlamento é o local adequado para se discutir e deliberar proposições com o objetivo de alterar ou aprimorar a legislação sobre o assunto.

7721 E 7723. DIREITO CONSTITUCIONAL. NOVO MARCO REGULATÓRIO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA (“Bets”). LEI N. 14.790/2023. IMPACTOS DA PUBLICIDADE DE APOSTAS NA SAÚDE MENTAL, SOBRETUDO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, ASSIM COMO NOS ORÇAMENTOS FAMILIARES, ESPECIALMENTE DE PESSOAS BENEFICIÁRIAS DE PROGRAMAS SOCIAIS E ASSISTENCIAIS. ALEGADAS OFENSAS AOS ARTIGOS 1º, INCISOS III E IV; 6º; 170, CAPUT, INCISO IV E PARÁGRAFO ÚNICO; 174, CAPUT; 196; 197; 227, CAPUT. FUMUS BONI IURIS. EVIDÊNCIAS DOS IMEDIATOS, RELEVANTES E DELETÉRIOS IMPACTOS EM CURSO, DECORRENTES DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE. PERICULUM IN MORA. PROVÁVEL AGRAVAMENTO DO CENÁRIO PELA INAPLICAÇÃO DE NORMAS JÁ EDITADAS. PEDIDOS DE MEDIDAS CAUTELARES PARCIALMENTE DEFERIDOS. DECISÃO REFERENDADA.

A Advocacia-Geral da União opôs embargos de declaração (peça 277 da ADI n. 7.721/DF e peça 35 da ADI n. 7.723/DF), ao argumento de que o acórdão embargado incorreu em obscuridade no seu conteúdo e ensejou dúvidas acerca de seu cumprimento. Entendeu não ter ficado claro se os Estados-membros autorizados a explorar a atividade estão obrigados a respeitar as regulamentações do Ministério da Fazenda referentes à exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa e as demais orientações decorrentes da decisão. Quanto à determinação de *“implementação de medidas imediatas de proteção especial que impeçam a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais; como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e congêneres”*, disse que não ficou claro no acórdão quais programas sociais e assistenciais

instituídos na esfera estadual estariam abarcados no comando judicial. Consignou, em relação à determinação judicial de implementação de medidas imediatas, que, do ponto de vista operacional, *“áreas técnicas das pastas ministeriais e órgãos federais competentes apresentaram manifestações que evidenciam os obstáculos para o cumprimento da decisão embargada”*, que demandariam esclarecimentos sobre a forma de cumprimento do comando judicial³. Requereu, ao final, o acolhimento dos embargos de declaração para que o Supremo Tribunal Federal esclareça:

- (a) a extensão e alcance do comando judicial constante no item (i) da decisão, no que tange aos entes estaduais e sua competência para a exploração de apostas de quotas fixas, especialmente, (...) se tais entes estão obrigados a observar as regulamentações do Ministério da Fazenda referentes à exploração comercial da modalidade loteria de apostas de quota fixa, assim como, se devem observar as demais orientações expressas na decisão.
- (b) a extensão e alcance da expressão “congêneres”.
- (b.i) de modo a definir parâmetros objetivos acerca dos programas de benefícios sociais e assistenciais, existentes na esfera federal, além do Bolsa Família e do Benefício

3 Registrou, no ponto, a Nota Técnica SEI n. 3.660/2024/MF, da Secretaria de Prêmios e Apostas, que aponta não ter competência legal para tornar exequível a determinação do acórdão, uma vez que *“os dados específicos do público de programas sociais, constituídos em banco de dados específicos, estão sob responsabilidade de outras pastas”*. Aportou, também, a Nota n. 2980/2024/CONJUR-MDS/CGU/AGU, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, consoante a qual não seria *“operacionalmente viável distinguir entre a renda proveniente do trabalho e o benefício financeiro recebido do Programa”*, uma vez que as contas bancárias de 99% das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família não são de uso exclusivo e podem movimentar valores oriundos de fontes diversas do Programa. Por fim, juntou o Ofício n. 32817/2024-BCB/PCBC, do Banco Central, segundo o qual a identificação e a proibição do uso de cartões de débito específicos do Bolsa Família não seriam bastantes para o cumprimento da determinação judicial, *“uma vez que as apostas poderiam continuar sendo realizadas por outros meios de pagamento, tais como cartões pré-pagos (que funciona de forma similar ao cartão de débito), Pix, TED e transferências intrabancárias (book transfer)”*.

de Prestação Continuada, que devem ser incluídos no impedimento de utilização de seus recursos para realização de apostas de quota fixa; e

(b.ii) se os programas de benefícios sociais e assistenciais, existentes no âmbito estadual também devem ser incluídos no impedimento de utilização de seus recursos para realização de apostas de quota fixa e, em caso positivo, esclarecer o direcionamento dos Estados-membros no que diz respeito às suas atribuições para o devido cumprimento do que decidido por essa Excelsa Corte; e

(c) considerando as impossibilidades técnicas-operacionais acima deduzidas, a forma como, especificamente, deve ser viabilizado o impedimento à participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais, inclusive fixando-se prazo razoável para a implementação de tais medidas.

A Confederação Nacional do Comércio apresentou resposta pela rejeição dos embargos de declaração, ao argumento de que “os supostos vícios apontados, em verdade, representam manifesta comprovação quanto à insuficiência da Lei n. 14.790/23 para lidar com a exploração comercial de jogos online de apostas de quota fixa” (peça 298 da ADI n. 7.721/DF).

– II –

Em 11.11.2024, ajuizei a ADI n. 7.749/DF contra o conjunto normativo do qual se extrai a permissão para a exploração e a divulgação indiscriminada de apostas de quota fixa baseadas em eventos esportivos (*bets*) ou em eventos de jogos *on-line* (“tigrinhos”) no Brasil. Apontei, na ação, quadro de grave violação de direitos fundamentais

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
AADDI N. 7.721/DF E 7.723/DF

ocasionado pela insuficiência da legislação para proteger os usuários do serviço face ao caráter predatório que o mercado de apostas virtuais ostenta. Postulei deferimento de pedido de medida cautelar para suspensão dos efeitos e posterior declaração de inconstitucionalidade do complexo normativo questionado, *“com o consequente 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)”*.

Tendo em vista a pretensão cautelar mais ampla requerida na ADI n. 7.749/DF, ainda não apreciada, as questões objeto dos embargos de declaração ficam prejudicadas de análise pelo Ministério Público Federal.

Brasília, 13 de fevereiro de 2025.

Paulo Gonet Branco
Procurador-Geral da República