



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MIN. LUIZ FUX RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7749

Serviço público. Exploração de loterias. Disposições das Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023 que instituíram e disciplinaram a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. Alegada inconstitucionalidade do regime de autorização, por proteção insuficiente dos direitos constitucionais afetados, sobretudo os da dignidade da pessoa humana, da saúde pública, da proteção do consumidor, da proteção das crianças e adolescentes e dos princípios constitucionais da ordem econômica. A despeito das diversas iniciativas infralegais e administrativas implementadas pelo Poder Executivo desde 2024 para minorar o risco inerente à prática de apostas de quota física, a liberalidade regulatória das leis atacadas comprometeu, em nível intolerável, a integridade financeira e sanitária de inúmeras famílias brasileiras, com prejuízos severos aos bens constitucionais identificados pelas iniciais. Consolidação de grave estado de insuficiência protetiva, confirmado por dados de sobrecarga nos sistemas de assistência à saúde e ao consumidor. As insuficiências regulatórias identificadas nos autos e confirmadas pelo diagnóstico de diversos órgãos públicos decorrem direta e incontornavelmente da disciplina das Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023, e são perniciosas especialmente quanto à proteção da saúde e das pessoas em situação de vulnerabilidade, do mínimo existencial, da unidade familiar e dos consumidores, bem como aos limites da publicidade da atividade. Manifestação pela procedência dos pedidos, no sentido da declaração de inconstitucionalidade do núcleo normativo que disciplina a exploração das apostas de quota fixa.

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no exercício de suas prerrogativas constitucionais e legais (artigos 103, § 3º; e 131 da Constituição; bem como artigo 4º, inciso III, da Lei Complementar nº 73/1993), vem, em atenção ao despacho de 28 de agosto de 2026, **apresentar manifestação** na ação direta em epígrafe.

1. DA AÇÃO DIRETA

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta para questionar a legitimidade constitucional do bloco normativo que viabilizava a exploração de apostas de quotas fixa no Brasil. Nesta ADI o Procurador-Geral da República salientou a insuficiência protetiva do conjunto legal, argumentando sua incapacidade para assegurar

direitos fundamentais dos consumidores e a própria economia nacional, em face do caráter predatório que o mercado de apostas virtuais ostenta.

2. Afirmou que a disciplina legal violaria o postulado da reserva legal por se omitir quanto a aspectos essenciais da proteção da saúde, do mínimo existencial, dos consumidores, da família, da economia nacional e da segurança pública, deficiência que não poderia ser suprida por normas infralegais. Censurou, em especial, a facilidade de acesso por dispositivos móveis, a disponibilidade contínua e o caráter instantâneo das apostas de quota fixa, ponderando que a legislação não estabelecia mecanismos suficientes para impedir que recursos provenientes de programas sociais e destinados à subsistência fossem utilizados em apostas, com prejuízo ao mínimo existencial de pessoas e famílias economicamente vulneráveis.

3. Também apontou os impactos negativos da insuficiência de regulação sobre o mercado interno e sobre o enfrentamento à criminalidade, inclusive a organizada, destacando que os diplomas não conteriam mecanismos adequados de prevenção a fraudes, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

4. Na ADI nº 7721, de objeto similar, esta **Advocacia-Geral da União havia se pronunciado pelo reconhecimento da norma então impugnada como “ainda constitucional, sujeita a processo de progressiva inconstitucionalização”**.

5. Fê-lo com apoio em duas premissas expressamente enunciadas: a de que a invalidação isolada da Lei nº 14.790/2023 faria subsistir a exploração da atividade sob a disciplina menos protetiva da Lei nº 13.756/2018, gerando “*um cenário ainda mais grave do que aquele combatido na petição inicial*” (fl. 06 da manifestação); e a de que a regulamentação da matéria era, àquela altura, “*bastante recente e ainda se encontra em fase de implementação, de modo que é imperioso que seus efeitos sejam atentamente monitorados por um período razoável, a fim de avaliar a sua suficiência para proteção dos valores constitucionais*” (fls. 34/35 da manifestação).

6. De fato, à época do pronunciamento na ADI 7721, dispunha-se de um conhecimento ainda incipiente a respeito dos efeitos do regime regulatório estabelecido pelas normas atacadas. O contexto atual, porém, é bastante diverso: o mercado regulado entrou em operação desde 2024; o período de monitoramento reputado imperioso transcorreu; as medidas administrativas foram implementadas em escala e com dispêndio significativo de recursos públicos; e os indicadores

disponíveis, longe de demonstrarem a suficiência do regime, revelam persistência e agravamento dos danos que a disciplina legal deveria prevenir.

7. Portanto, a expectativa anterior que se tinha, de que as fragilidades do desenho legal poderiam ser filtradas, não se confirmou na prática. Os atos normativos editados pelo Poder Executivo para tentar conter alguns dos riscos da atividade - embora tenham sido relevantes para mitigar a nocividade das bets - não se mostraram suficientes para harmonizar a legislação atacada com os parâmetros da Constituição.

8. É nesse contexto que o Advogado-Geral da União vem apresentar sua manifestação nos presentes autos.

2. DA PROTEÇÃO NORMATIVA INSUFICIENTE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E BENS CONSTITUCIONAIS

9. Os direitos fundamentais não se esgotam na imposição de deveres de abstenção ao Estado. Deles decorrem, igualmente, deveres de proteção, que obrigam os poderes públicos a adotar medidas aptas a prevenir ou mitigar riscos de lesão aos bens por eles tutelados, inclusive quando a ameaça provém da atuação de particulares.

10. Nessa perspectiva, o princípio da proporcionalidade opera em dupla dimensão: veda tanto a intervenção estatal excessiva quanto a proteção insuficiente dos direitos e bens constitucionalmente protegidos. Embora a aplicação desse parâmetro deva preservar a margem de conformação atribuída ao legislador, é certo que a mera previsão formal de mecanismos protetivos pela norma não encerra o exame de sua suficiência, tampouco sela a devida observância a preceitos constitucionais.

11. O que merece ser aferido na ação direta em apreciação, portanto, é a capacidade do regime normativo das Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023 de prevenir e mitigar os riscos inerentes à atividade por ele instituída e disciplinada, considerada a articulação entre as disposições legais, a regulamentação editada pelos órgãos do Poder Executivo e os resultados efetivamente verificados desde a implementação da atividade regulada.

12. No presente caso, é imperioso registrar que as apostas de quota fixa apresentam características que justificam especial atenção, por várias circunstâncias inerentes à própria natureza da atividade: *i)* possibilidade de acesso remoto e contínuo; *ii)* rapidez das operações; *iii)* abrangência indistinta de oferta a destinatários dos produtos; *iv)* possibilidade de realização sucessiva de apostas em intervalos reduzidos; *v)* significativa exposição dos usuários aos acessos ofertados, dentre outras características que distinguem essa modalidade das loterias tradicionais, nas quais o intervalo entre a aposta e o resultado, a periodicidade dos sorteios e a necessidade de deslocamento físico operavam como fatores naturais de contenção.

13. **As particularidades da atividade econômica tratada exigem que os mecanismos de proteção sejam proporcionais aos riscos que delas decorrem.** A partir dessas premissas, cumpre evidenciar os vícios de inconstitucionalidade que recaiam sobre as normas legais objeto da ação direta, sob os eixos temáticos adiante especificados.

2.1 *Da ofensa à proteção constitucional do direito à saúde*

14. O artigo 196 da Constituição Federal impõe ao Estado a adoção de políticas destinadas à redução do risco de doenças e de outros agravos. Ressalte-se que esse dever não exige a eliminação de todo o risco inerente à atividade lícita, mas reclama mecanismos de prevenção e mitigação proporcionais à natureza e à intensidade dos danos previsíveis.

15. Os elementos técnicos adiante expostos **confirmam que os riscos associados às apostas não são conjecturais.** Com efeito, a **Organização Mundial da Saúde reconhece o transtorno do jogo como condição caracterizada pela perda de controle, pela crescente prioridade conferida à atividade e pela sua continuidade apesar das consequências negativas,** advertindo que os danos podem surgir antes do preenchimento dos critérios diagnósticos e que a disponibilidade permanente das plataformas digitais e a velocidade das apostas elevam o potencial lesivo de determinados produtos.

16. Registre-se que *“O risco de morte por suicídio é até 15 vezes maior em pessoas com problemas relacionados a jogos de apostas do que na população geral (Karlsson, Hakansson, 2018). Um estudo australiano, num período de oito anos, foi encontrado que pelo menos 4,2% dos suicídios tiveram relação com questões relacionadas a jogos de apostas”* (Rintoul et al, 2023).

17. De acordo com a Nota Técnica nº 4/2025-CORAP/CGESMAD/DESMAD/SAES/MS^[1], de lavra da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde, a qual dispõe sobre “*recomendações para gestores e profissionais de saúde da Rede de Atenção Psicossocial no cuidado integral às pessoas com problemas relacionados a jogos de aposta*”, **os problemas relacionados ao jogo possuem origem multifatorial e podem tanto agravar quadros prévios de sofrimento mental quanto ser utilizados como forma de enfrentamento desses quadros.**

18. A referida nota também aponta a associação com transtornos de ansiedade e de humor, uso problemático de substâncias, risco de autolesão e suicídio, além da existência de subnotificação, pois a demanda frequentemente chega aos serviços de saúde vinculada a outros diagnósticos.

19. Segundo o mencionado documento, **houve um salto significativo de atendimentos na rede pública de saúde ocasionados por transtornos relacionados ao jogo.** Os atendimentos registrados no Sistema Único de Saúde sob os códigos F63.0, referente ao jogo patológico, e Z72.6, relativo à mania de jogos e apostas, apresentaram crescimento da ordem de 140% entre janeiro de 2018 e dezembro de 2025, evidenciando uma procura crescente por cuidado associada à legalização e à expansão digital da atividade de apostas.

20. Esses dados não correspondem, necessariamente, ao número de pessoas atendidas, não isolam os casos decorrentes das apostas de quota fixa e tampouco permitem, por si sós, mensurar com exatidão a parcela da demanda assistencial especificamente atribuível à atividade. Não obstante, a leitura conjunta desses registros com os demais elementos técnicos e administrativos disponíveis permite afirmar que a expansão das apostas on-line constituiu fator relevante para o incremento da procura por cuidados relacionados aos transtornos do jogo, com repercussão concreta sobre a demanda assistencial suportada pelo Sistema Único de Saúde. Cuida-se, portanto, de dado que, embora não autorize imputação quantitativa isolada, integra quadro probatório convergente quanto aos efeitos sanitários decorrentes da expansão da atividade. A dimensão dessa demanda, ademais, pode ser superior àquela captada pelos registros administrativos.

21. Outra resposta do Sistema Único de Saúde constitui indicador relevante dessa dimensão. O Ministério da Saúde lançou serviço de teleatendimento específico para pessoas com necessidades relacionadas às apostas e para seus familiares, com números que já chegaram a 100 mil acessos, como registra o Ministério da Saúde (INFORMAÇÕES Nº 00458/2026/CONJUR-MS/CGU/AGU):

22. Ainda de acordo com os dados apresentados pela SAES/MS (DESPACHO SEI 0057547970), houve alta procura pelos teleatendimentos:

(...)

Os teleatendimentos junto à equipe do hospital Sírio-Libanês iniciaram em 25 de fevereiro de 2026 e finalizam em 31 de dezembro de 2026. Este projeto está acompanhando no momento 2.023 pessoas com problemas com jogos de apostas.

Porém, em três (3) meses de oferta a demanda recebida excedeu a oferta. **Para as 2.5000 vagas entre atendimentos individuais e em grupo que estavam sendo ofertadas, foram mais de 24 mil pessoas cadastradas, o que levou a necessidade de ampliação da oferta junto a AgSUS, que iniciou em 4 de agosto de 2026.** A teleconsultoria aos Caps do estado do Rio Grande do Norte iniciou com a pactuação com o estado, municípios e serviços em 29/06/2026, data do lançamento do projeto.^[2]

23. No âmbito da saúde digital, destaca-se ainda a parceria entre o DESMAD e o DATASUS para disponibilização, no Meu SUS Digital, do miniapp "Agora Tem Especialistas em Saúde Mental para Quem Aposta", que oferece acesso a teleatendimento em saúde mental, com o objetivo de ampliar o acesso ao acolhimento e ao cuidado, contemplando não apenas as pessoas que apostam, mas também seus familiares e demais integrantes de sua rede de apoio. **Até o momento, o miniapp registra aproximadamente 100.000 (cem mil) acessos,** evidenciando o alcance da estratégia e a demanda por informações e apoio relacionados aos impactos das apostas.

22. Também merece referência o **estudo divulgado em dezembro de 2025 pelo Instituto de Estudos para Políticas de Saúde, em parceria com a Umane e a Frente Parlamentar Mista para Promoção da Saúde Mental^[3], que estimou em R\$ 30,6 bilhões anuais os custos sociais associados aos impactos das apostas e dos jogos de azar na dimensão da saúde.** Embora esse montante não corresponda a despesas efetivamente realizadas pelo SUS, revela estimativa indicativa da possível dimensão do problema, e não de mensuração orçamentária dos custos suportados pelo sistema público de saúde.

23. **A exposição ao risco, vale consignar, não se distribui de modo uniforme.** Consoante informado pelo Ministério da Saúde (Informações nº 00620/2024/CONJUR-MS/CGU/AGU), **adultos jovens, pessoas com dificuldades financeiras, desempregadas ou sem rede de apoio estão entre os grupos mais expostos** ao desenvolvimento de problemas relacionados às apostas.

24. **A Organização Mundial da Saúde, por sua vez, identifica risco acrescido em situações de separação, aposentadoria, lesão ou morte de pessoa próxima, bem como em contextos de pobreza, discriminação e outras desvantagens sociais^[4].** No caso das pessoas idosas, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (Nota nº 4117/2024/GAB/CONJUR/MDHC/CGU/AGU) registrou que a solidão e o isolamento social podem tornar esse grupo especialmente vulnerável a problemas relacionados ao jogo.

25. A proteção constitucional deve, por isso, considerar as condições concretas de vulnerabilidade, sem atribuir incapacidade presumida a grupos inteiros.
26. Cumpre reconhecer que a Lei nº 14.790/2023 não desconsiderava totalmente os riscos sanitários da atividade, embora apresentasse trato protetivo insuficiente e violador de preceitos constitucionais. Nesse sentido, é necessário pontuar que o artigo 8º, inciso III, exigia dos operadores uma política de jogo responsável e de prevenção aos transtornos de jogo patológico; o artigo 26 impedia a participação de menores de 18 anos e de pessoas diagnosticadas com ludopatia; e o artigo 27, § 1º, inciso III, assegurava informação clara sobre os riscos de perda e os transtornos relacionados ao jogo.
27. Por seu turno, a Lei nº 13.756/2018 também destinava ao Ministério da Saúde a fração da arrecadação prevista em seu artigo 30, § 1º-A, inciso VI, para medidas de prevenção, controle e mitigação de danos sociais decorrentes da prática de jogos.
28. A regulamentação infralegal superveniente conferiu maior concretude a essas previsões, destacando-se a Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, a qual determina o acompanhamento do comportamento dos apostadores, a identificação de perfis de risco, a realização de intervenções, a oferta de mecanismos de pausa e autoexclusão e a suspensão do acesso de apostadores classificados como de alto risco. Nessa mesma esteira, destaca-se a posterior Portaria nº 2.579/2025, que passou a exigir, no momento do cadastro, a definição de limites prudenciais de perda financeira e de tempo de utilização.
29. Esses mecanismos infralegais surtiram efeitos importantes. Segundo dados retirados da Plataforma Centralizada de Autoexclusão da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda tem-se mais de 1 milhão de e 300 mil pedidos de autoexclusão, além dos dados apresentados pelo Ministério da Saúde indicando que mais de 24.000 pessoas buscaram teleatendimento; e a disponibilização de 20.011 profissionais qualificados.
30. Ainda no âmbito do Poder Executivo, é necessário consignar o avanço das políticas de prevenção e assistência através de grupos de trabalho instituídos por pastas ministeriais, com a elaboração de planos de ação e a produção de materiais orientadores, além da formalização de Acordo de Cooperação Técnica e da publicação de diversos materiais de orientação aos profissionais de saúde.

31. **Em que pese a relevância dessas medidas infralegais, que corroboram a incapacidade da legislação impugnada de tratar do tema em todas as suas dimensões e consequências, o fato é que o transtorno do jogo constitui o estágio mais grave de um processo que abrange comportamentos de baixo risco, de risco moderado e problemáticos.**

32. Nesse sentido, a restrição prevista no artigo 26, inciso VI, da Lei nº 14.790/2023, por exemplo - que vedava a participação, na condição de apostador, de pessoa diagnosticada com ludopatia, por laudo de profissional de saúde mental habilitado - somente incidia após diagnóstico formal, e dependia da revelação de dado pessoal sensível de saúde, na acepção do artigo 5º, inciso II, da Lei nº 13.709/2018. A norma não alcança, por conseguinte, a fase anterior ao diagnóstico, em que já se encontram presentes a redução da capacidade de controle, as perdas patrimoniais relevantes e a resistência à procura de auxílio profissional, o que permite afirmar que a proteção legal ingressava quando o dano já se consumara.

33. **Os mecanismos de autolimitação e de autoexclusão contemplados na legislação atenuavam esse problema, mas não o resolveram, porque continuavam a depender, em medida decisiva, do reconhecimento da situação pelo próprio apostador.** Isso porque, embora os limites prudenciais tenham se tornado obrigatórios por força da Portaria SPA/MF nº 2.579/2025, os respectivos valores são escolhidos pelo próprio usuário e o monitoramento dos perfis de risco é realizado no âmbito de cada operador, isoladamente considerado, por agente econômico cuja receita é diretamente proporcional ao volume apostado.

34. **Portanto, reside nesse ponto o paradoxo que comprometia a validade do regime normativo instituído pelas leis hostilizadas: a arquitetura protetiva foi construída sobre o pressuposto da autodeterminação do apostador, a ser exercida quando a perda de controle já se instalou como elemento definidor do transtorno que se pretende prevenir. Em suma, o tratamento legislativo conferido à questão era ineficaz, na medida em que delegava proteção a quem, por definição clínica, não tinha a aptidão para exercê-la.**

35. **Faltavam, em consequência, salvaguardas gerais e vinculantes, que deveriam incidir de modo independente da opção individual do apostador,** tais como: o estabelecimento de patamar máximo geral de perdas, aferido em intervalo determinado; a fixação de limite de valor por aposta; estabelecimento da duração máxima de sessão e de intervalos mínimos obrigatórios entre

rodadas; proporcionalidade das apostas à disponibilidade contínua e à velocidade do ambiente digital, dentre outras medidas.

36. Como visto, as recomendações da Organização Mundial da Saúde apontam, nessa direção, para a combinação de instrumentos individuais com medidas gerais de segurança dos produtos, limites vinculantes e controle da disponibilidade.

37. **A omissão normativa é igualmente grave no que se refere ao desenho dos produtos ofertados.** Conforme registrou a Secretaria Nacional de Direitos Digitais do Ministério da Justiça e Segurança Pública, na Nota Técnica nº 19/2026/DPDD-SEDIGI/SEDIGI/MJ, embora o marco regulatório brasileiro contemple requisitos aplicáveis a aspectos operacionais e técnicos da atividade, ***“ainda não há disciplina específica direcionada aos efeitos que determinadas escolhas de design podem produzir sobre a experiência dos consumidores de serviços de apostas em geral”***.

38. A mesma unidade técnica do Ministério da Justiça e Segurança Pública também consignou que determinadas funcionalidades digitais podem valer-se de sistemas de recompensa financeira ou aleatória capazes de produzir estímulos psicológicos associados à expectativa de ganho, à excitação e à repetição contínua da conduta, incentivando padrões de consumo impulsivo e reduzindo a percepção dos riscos envolvidos.

39. A dimensão concreta desse vetor de risco encontra-se documentada na Nota Técnica nº 12/2026/CGSD/DPDD-SEDIGI/SEDIGI/MJ. Segundo levantamento ali reproduzido, **os denominados *crash games* correspondiam a seis dos dez jogos mais populares de operadora então autorizada, sendo utilizados por aproximadamente dois terços de seus usuários ativos, e um único título dessa categoria concentrava cerca de 60% (sessenta por cento) dos jogadores ativos e 28% (vinte e oito por cento) do volume de negócios da plataforma.**

40. Trata-se de produto cuja dinâmica se estrutura em rodadas de brevíssima duração, com resultado determinado por mecanismo aleatório e com exibição, em tempo real, das apostas e dos ganhos de terceiros. **Nenhum dos diplomas impugnados estabelecia parâmetro legal algum sobre velocidade de rodada, frequência de apostas ou elementos de engajamento dessa natureza.**

41. **Quanto às crianças e aos adolescentes, é necessário consignar que as Leis 14.790/2023 e nº 15.211/2025, bem como as Portarias SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024 e**

SPA/MF nº 1.233, de 31 de julho de 2024, disciplinavam e regulamentavam a proibição de participação, complementada por mecanismos de verificação de identidade e por sanções agravadas, além de estabelecerem restrições à destinação de ações de comunicação, de publicidade e de marketing de apostas a crianças e adolescentes (artigos 16 e 17 da Lei nº 14.790/2023).

42. Não obstante, essa Suprema Corte reconheceu, ao referendar as medidas cautelares nas ADIs nº 7721 e nº 7723, a presença de evidências dos impactos da publicidade de apostas sobre a saúde mental de crianças e adolescentes, o que demandou a aplicação imediata, por determinação judicial, de regras protetivas então veiculadas, exclusivamente, em ato infralegal.

43. Pertinente registrar que a Secretaria Nacional de Direitos Digitais realizou levantamento técnico que identificou sítios e aplicativos de apostas de quota fixa potencialmente acessíveis ao público infantojuvenil, tendo instaurado, em conjunto com a Secretaria Nacional do Consumidor, procedimento administrativo destinado a verificar a conformidade das provedoras de lojas de aplicações de internet com os deveres de proteção aplicáveis ao ambiente digital.

44. A proteção das pessoas idosas e das pessoas com deficiência, por sua vez, não se confunde com a imposição de proibição fundada exclusivamente nos critérios etário e físico, solução que comprometeria a autonomia e produziria tratamento discriminatório. **O dever constitucional que se reputa descumprido consiste em assegurar informação acessível, prevenção, identificação dos riscos e acesso ao cuidado, com atenção às situações concretas de vulnerabilidade, providências que a lei não estruturou e que, no ambiente digital, não podem ser satisfeitas por advertências genéricas.**

45. Relevante trazer à baila, a título informativo, que a Plataforma Centralizada de Autoexclusão da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda registrou 1.294.328 pessoas autoexcluídas. Ademais, os dados demonstram que 36,41% dos registros indicaram como motivo da exclusão a perda de controle sobre o jogo, em dimensão de saúde mental. Em acréscimo, o estudo registrou que mais de um milhão de brasileiros requereram ao Estado que os impedisse de apostar, a evidenciar que o mecanismo de proteção somente opera depois que a perda de controle já se instalou.

46. A Secretaria Nacional de Direitos Digitais do Ministério da Justiça e Segurança Pública consignou, na citada Nota Técnica nº 19/2026/DPDD-SEDIGI/MJ, que os problemas sociais, econômicos e sanitários associados às apostas de quota fixa sugerem que os mecanismos então previstos no marco regulatório, *“embora relevantes, podem não ser suficientes para prevenir e mitigar adequadamente todos os riscos decorrentes da atividade”*, registrando a persistência de impactos relacionados ao superendividamento, à dependência comportamental, ao comprometimento da saúde mental e à vulnerabilização de determinados grupos sociais, *“mesmo após os avanços regulatórios observados nos últimos anos”*.

47. Diante desse quadro, e considerada a demonstração de riscos e danos provenientes da tutela insuficiente das normas questionadas, mostra-se imperiosa a incidência do princípio da prevenção e o reconhecimento da ofensa à proteção constitucional do direito à saúde e das pessoas em situação de vulnerabilidade.

2.2 Da garantia ao mínimo existencial, da unidade familiar e do direito do consumidor

48. A realização de apostas constitui, em princípio, forma lícita de disposição da renda disponível, dentro dos parâmetros da legislação vigente, de modo que a simples ocorrência de perdas financeiras não caracteriza, por si só, ofensa à Constituição da República. A questão assume **dimensão constitucional, contudo, quando a atividade autorizada pelo Estado expõe parcelas vulneráveis da população ao comprometimento reiterado de recursos necessários à alimentação, à moradia e às demais despesas essenciais à subsistência individual e familiar.**

49. É o que tem sido observado na vigência do atual modelo, que provoca consequências vastamente nocivas em termos de endividamento, inadimplência e redução do acesso ao crédito.

50. Levantamento elaborado pelo Comitê Nacional de Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (Comsefaz), em parceria com o Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento (*Boletim Fiscal dos Estados Brasileiros*. 2026), estima que as apostas tenham provocado, em 2025, uma saída líquida de aproximadamente R\$ 62,5 bilhões dos orçamentos familiares brasileiros. Segundo o estudo, essa transferência de recursos reduziu a disponibilidade financeira das famílias para o cumprimento de suas obrigações e podia ampliar

situações de vulnerabilidade econômica, afetando de modo especialmente preocupante as pessoas em dificuldades financeiras, os jovens e os consumidores de menor renda.

51. Estudo elaborado pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC - *Impacto das apostas on-line no endividamento e inadimplência das famílias brasileiras*. 2026) indica que a expansão das apostas on-line exerceu efeito relevante sobre o agravamento da inadimplência das famílias brasileiras, especialmente nos casos de inadimplência severa e de atrasos prolongados no pagamento de obrigações financeiras. Isso porque as pessoas endividadas buscavam nas apostas uma alternativa para obtenção rápida de recursos e, uma vez iniciadas as apostas, experimentavam deterioração adicional de sua situação.

52. Os efeitos sobre a inadimplência mostraram-se ainda mais acentuados entre os indivíduos mais jovens. Em termos relativos, o aumento da inadimplência chega a aproximadamente 33% entre apostadores de 18 a 24 anos, ante 13,4% entre aqueles com 45 anos ou mais. A relevância desse grupo é reforçada por sua representatividade entre os apostadores. Dados nacionais utilizados nos estudos indicam que aproximadamente 73% dos apostadores das plataformas autorizadas tinham menos de 40 anos.

53. Os efeitos associados às apostas de quotas fixas não se restringem à inadimplência, há também impacto na liquidez financeira do indivíduo. Carvalho et al. (*Online Betting and Financial Distress: Evidence from Brazil*; 2026) identificam redução de aproximadamente 43% na variação mensal dos saldos bancários dos indivíduos após o início da prática de apostas, indicando diminuição relevante da liquidez financeira disponível para consumo, poupança e formação de reservas de emergência. A consequência é uma redução da resiliência financeira das famílias, com a redução do colchão financeiro disponível para assegurar o funcionamento cotidiano e a estabilidade econômica das famílias.

54. Ademais, as pesquisas apontam repercussões relevantes sobre o acesso ao crédito. Após o início das apostas, há tendência de redução no limite total de crédito disponibilizado aos indivíduos pelas instituições financeiras, o que pode indicar que o comportamento de aposta é considerado pelos agentes financeiros como elemento adicional na avaliação de risco de crédito.

55. Esse efeito assume especial relevância para consumidores de menor renda. O crédito é frequentemente utilizado pelas famílias não apenas para aquisição de bens, mas também para

administrar diferenças temporárias entre receitas e despesas e enfrentar situações inesperadas. Sua redução em momento de deterioração financeira pode ampliar as dificuldades enfrentadas pelo indivíduo e por sua família.

56. Cumpre notar que os impedimentos até então previstos alcançavam categorias predefinidas de beneficiários — Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, Novo Desenrola Brasil, renegociação de dívidas do Fies, Desenrola Adimplentes e Fies Empreendedor —, e não o conjunto das pessoas cuja renda não suporta perdas reiteradas.

57. A técnica adotada era, pois, a da exclusão por pertencimento a cadastro, e não a da aferição da capacidade econômica concreta do apostador. Dela resulta que o trabalhador de baixa renda não inscrito em programa assistencial permanecia integralmente desprotegido, muito embora sua exposição ao risco de comprometimento do mínimo existencial fosse materialmente idêntica.

58. Importante registrar, todavia, que a adoção do bloqueio do número de CPF do apostador/beneficiário de programa assistencial foi resultante de um processo decisório que sopesou aspectos de viabilidade tecnológica, eficácia e impactos jurídicos, constituindo-se alternativa eficaz e menos gravosa para impedir a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais promovidos pelo Governo.

59. Essa alternativa de identificação do usuário foi apresentada a essa Suprema Corte em 22/10/2025 por esta Advocacia-Geral da União como meio eficaz de cumprimento das medidas cautelares parcialmente deferidas no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7721 e nº 7723, tendo em vista que o mecanismo implementado através da Portaria SPA/MF nº 2.217/2025 e da Instrução Normativa SPA/MF nº 22/2025 para impedir a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais baseava-se no número de CPF do usuário.

60. Desse modo, o bloqueio pelo número de cadastro de pessoa física impedia que o apostador/beneficiário de programa assistencial mantivesse o seu cadastro ativo ou efetivasse apostas junto a plataforma/operadores de quota fixa autorizados no Brasil, sem que fosse penalizado com a perda do auxílio do governo.

61. Consigne-se, ademais, que a vedação ao crédito e aos instrumentos pós-pagos, estabelecida pelo artigo 29 da Lei nº 14.790/2023 e especificada pela Portaria SPA/MF nº 615/2024,

reduzia o risco de endividamento diretamente estimulado pelo operador, **mas não impedia o consumo, em apostas sucessivas, de recursos próprios destinados a despesas essenciais.**

62. A fungibilidade dos valores depositados em conta dificultava, ademais, a identificação de sua origem e de sua destinação no orçamento familiar, de modo que uma perda que não se mostrasse elevada em termos absolutos podia comprometer parcela significativa da renda destinada à subsistência de determinada família.

63. **Não havia, em ponto algum dos diplomas impugnados, mecanismo de aferição de compatibilidade entre o volume apostado e a capacidade econômica do usuário.**

64. Sob a perspectiva consumerista, o artigo 27 da Lei nº 14.790/2023 assegura aos apostadores os direitos previstos no Código de Defesa do Consumidor, além do direito à informação clara sobre as regras das apostas, as condições de premiação, os riscos de perda e os transtornos associados ao jogo.

65. Tais deveres de informação, transparência, atendimento e reparação são indispensáveis, mas não bastam, isoladamente, para prevenir danos decorrentes de atividade digital disponível de forma contínua e estruturada para a repetição imediata das apostas. A proteção constitucionalmente exigida não se resume ao esclarecimento dos riscos e à possibilidade de reação posterior do consumidor: compreende medidas concretas e capazes de evitar que padrões de utilização incompatíveis com a preservação da própria subsistência se consolidem.

66. Os reflexos sobre a unidade familiar tutelada pelo artigo 226 da Constituição Federal decorrem, diretamente, dessa configuração. As informações prestadas pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (Informações nº 02702/2024/CONJUR-MDS/CGU/AGU) registraram que a perda de recursos financeiros em apostas tinha impacto sobre a insegurança alimentar, o endividamento e outras situações de vulnerabilidade, além de contribuir para a fragilização dos vínculos familiares e sociais.

67. Importante destacar que o dano, nesse eixo, não se circunscreve ao apostador: **projeta-se sobre dependentes que não participaram da decisão de apostar e que não dispõem de instrumento algum, no regime vigente, para dela se protegerem.**

68. Esses elementos são particularmente relevantes em um País no qual parcela expressiva da população possui baixa renda e limitada capacidade de absorção de perdas financeiras. Nessas circunstâncias, a expansão e a ampla disponibilidade de produtos de aposta podem afetar de forma desproporcional indivíduos que apresentam menor capacidade econômica para suportar seus efeitos adversos.

69. Constata-se, diante do exposto, que as normas questionadas não conferiam enfrentamento suficiente ao risco de comprometimento do mínimo existencial de pessoas economicamente vulneráveis não abrangidas pelos impedimentos específicos, sendo notórias e graves as repercussões sobre a proteção dos consumidores e da unidade familiar.

2.3 *Da publicidade e da propaganda das apostas de quota fixa*

70. O artigo 220, § 3º, inciso II, da Constituição atribui à lei federal a instituição dos meios necessários para que a pessoa e a família possam defender-se da propaganda de produtos, práticas e serviços potencialmente nocivos à saúde e ao meio ambiente.

71. Embora o § 4º do referido dispositivo mencione produtos específicos, essa Suprema Corte já reconheceu que tal rol não impede a imposição de restrições proporcionais à publicidade de outros produtos e serviços, especialmente quando destinada à proteção da saúde de crianças e adolescentes, conforme se colhe da seguinte ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO DA INFÂNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. [...] 4. Atende à proporcionalidade a restrição à liberdade de expressão comercial que visa a promover a proteção da saúde de crianças e adolescentes e que implica restrição muito leve à veiculação de propaganda, porquanto limitada ao local para o qual é destinada, delimitada apenas a alguns produtos e a um público ainda mais reduzido. 5. Ação direta julgada improcedente.

(ADI nº 5631, Relator Ministro EDSON FACHIN, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 25/03/2021, Publicação em 27/05/2021)

72. Disso não decorre que a publicidade das apostas de quota fixa deva submeter-se necessariamente ao mesmo regime aplicável aos produtos fumígenos ou às bebidas alcoólicas. A intensidade das restrições deve considerar as características próprias da atividade, os riscos que lhe são associados e os meios pelos quais as mensagens são difundidas. **O parâmetro constitucional**

exige que a disciplina estabelecida em lei seja adequada à proteção da pessoa e da família, sem impor a reprodução de determinado modelo regulatório.

73. A disciplina legal vigente concentrava-se no conteúdo das mensagens e na identificação do público ao qual se destinam. Os artigos 16 e 17 da Lei nº 14.790/2023 previam a veiculação de advertências, ações de conscientização sobre o transtorno do jogo, direcionamento das mensagens ao público adulto e proibições relacionadas a informações enganosas, promessa de êxito pessoal ou financeiro e publicidade dirigida a menores de idade. **Não havia, contudo, limite objetivo algum quanto à frequência e aos horários de veiculação ou à intensidade da exposição do público.**

74. A distinção é determinante. Em primeiro lugar, porque a modalidade virtual potencializa o acesso dos consumidores às apostas. Ao contrário de modalidades tradicionais nas quais é necessário deslocamento a determinado local ou aguardar determinado evento, aplicativos e plataformas permanecem acessíveis continuamente por meio do telefone celular. A disponibilidade pode aumentar tanto o tempo de exposição quanto a intensidade dos estímulos.

75. Em segundo lugar, porque a repetição frequente anula o efeito das advertências. Uma mensagem individualmente lícita, veiculada com frequência suficiente, produz efeito de normalização da conduta que nenhuma regra de conteúdo é capaz de conter. E é justamente esse efeito cumulativo, caracterizado pela onipresença da oferta em transmissões esportivas, em plataformas digitais e em conteúdos produzidos por influenciadores, que a Constituição exige ver normatizado.

76. Com efeito, as regras sobre advertências obrigatórias, patrocínio esportivo, atuação de influenciadores e afiliados foram definidas predominantemente em atos infralegais. A Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 proibiu mensagens que incentivassem práticas excessivas, sugerissem ação imediata ou apresentassem a aposta como fonte de renda ou solução para dificuldades financeiras. Ademais, a portaria também disciplinava a publicidade realizada por afiliados, restringia patrocínios relacionados ao público infantojuvenil e tornava obrigatórias advertências sobre restrição etária e riscos.

77. Na mesma esteira, a Portaria SPA/MF nº 1.964/2026 estabelecia advertências padronizadas e determinava que ocupassem, no mínimo, dez por cento da peça publicitária, e a Portaria Interministerial MF/SECOM/MJSP nº 73/2026 estendeu as obrigações aos diversos agentes

que participassem da cadeia de divulgação, exigindo a verificação prévia da autorização do anunciante e proibindo a exibição de apostas premiadas e a divulgação de análises aptas a induzir a realização de apostas.

78. A qualidade técnica e a validade desses atos normativos não é questionada na presente ação direta, conforme exposto inicialmente. **O vício de inconstitucionalidade alegado está sedimentado nas leis atacadas, que deveriam estabelecer percentual mínimo da advertência, a delimitação do patrocínio esportivo, o regime dos influenciadores e dos afiliados e a extensão dos deveres à cadeia publicitária, os quais constituem escolhas essenciais acerca dos limites da propaganda de atividade potencialmente nociva.**

79. Constata-se, pois, que a disciplina estabelecida nas leis impugnadas não continha limites objetivos indispensáveis, sendo certo que as regras sobre advertências obrigatórias, patrocínio esportivo, influenciadores e afiliados foram definidas predominantemente em atos infralegais do Poder Executivo que contribuíram significativamente para reduzir as lacunas existentes.

80. Embora legítima e necessária, a atuação administrativa exposta não supriu a insuficiente densidade normativa da disciplina legal que lhe servia de fundamento, tampouco afastava a necessidade de que as escolhas essenciais acerca dos limites da publicidade de atividade potencialmente nociva fossem estabelecidas em lei federal.

81. Desse modo, conclui-se que as normas questionadas, por padecerem dos limites proporcionais e necessários para reduzir a exposição indiscriminada da população à publicidade e propaganda das apostas de quota fixa e proteger os grupos mais suscetíveis aos riscos associados à atividade, não se mostravam compatíveis com tutela estabelecida no texto constitucional.

2.4 *Da ofensa à ordem econômica, ao mercado interno e às economias familiares*

82. O artigo 170 da Constituição da República não se limita a enunciar os fundamentos da ordem econômica: fixa-lhe a finalidade, ao estabelecer que a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa têm por fim assegurar a todos os cidadãos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

83. Os incisos VII e VIII do referido dispositivo constitucional impõem, respectivamente, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego; e o artigo 219 qualifica o mercado interno como patrimônio nacional, a ser incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento socioeconômico e o bem-estar da população.

84. Não se sustenta, aqui, que tais dispositivos assegurem a determinados setores econômicos a manutenção de parcela específica da renda privada, nem que impeçam a exploração de atividade lícita que concorra com outras destinações do consumo. **A tese é distinta e mais precisa: as apostas de quota fixa não constituem atividade de criação de valor, mas de transferência de valor.**

85. Esse entendimento conduz à afirmativa de que **a margem do operador é a perda esperada do conjunto dos apostadores, de modo que autorizar a exploração dessa transferência sem estabelecer, em lei, qualquer parâmetro de contenção quantitativa (teto de perda, limite de exposição, aferição de capacidade econômica) significa converter o dever constitucional de assegurar existência digna em uma variável vinculada à estratégia comercial de agentes privados.**

86. A propósito da questão, cumpre trazer alguns indicadores que bem dimensionam o fenômeno. Estudo elaborado pelo Instituto Brasileiro de Executivos de Varejo e Mercado de Consumo, em parceria com a FIA Business School^[5], conduzido pelo Professor Claudio Felisoni de Angelo a partir de séries do Banco Central e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, identificou que as apostas de quota fixa se tornaram o principal vetor do endividamento das famílias brasileiras, com impacto sobre o avanço do endividamento superior em mais de três vezes ao efeito isolado das taxas de juros, e associou à atividade perda da ordem de 0,7% no faturamento do varejo.

87. Nesse estudo, a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo estimou que a inadimplência e o deslocamento de consumo provocados pelas apostas retiraram aproximadamente R\$ 143 bilhões do comércio varejista entre janeiro de 2023 e março de 2026, e que cerca de 268 mil famílias ingressaram em situação de inadimplência severa, com atrasos superiores a noventa dias, como consequência da expansão da atividade.

88. Outro estudo, desenvolvido por Guilherme Klein (*Estudo sobre impactos macroeconômicos das apostas no PIB, arrecadação e desigualdade*; UFRJ/MADE-USP, 2026),

calculou que as apostas podem ter reduzido a atividade econômica nacional entre R\$ 120 bilhões e R\$ 141 bilhões em 2025, montante equivalente a aproximadamente 0,9% a 1,1% do Produto Interno Bruto (PIB). Segundo o estudo, a transferência de recursos das famílias para as plataformas de apostas tende a reduzir o consumo agregado, além de produzir efeitos potenciais sobre arrecadação tributária e distribuição de renda.

89. Esses efeitos se produzem em contexto de fragilidade agregada das famílias: **segundo o Banco Central do Brasil^[6], o comprometimento da renda das famílias atingiu 49,9% em fevereiro de 2026, o maior patamar da série histórica iniciada em 2005.**

90. A Constituição de 1988, em seu artigo 226, erige a família ao posto de base da sociedade, reconhecendo nela núcleo fundamental para o desenvolvimento do indivíduo e para a estruturação da coletividade. Em virtude dessa natureza essencial, o texto constitucional impõe ao Estado o dever de conferir-lhe especial proteção social. Ao assegurar direitos fundamentais no âmbito familiar, a Carta Magna garante que a assistência estatal atue como instrumento de promoção da dignidade humana, do planejamento familiar e do amparo pleno às crianças, adolescentes e idosos, consolidando a família como prioridade absoluta nas políticas públicas e na ordem jurídica nacional.

91. Tanto por isso, o Estado não pode permanecer inerte diante do grave quadro de tragédia socioeconômica que vem atingindo os lares de milhares de famílias brasileiras, diretamente afetadas pelo flagelo dos jogos de apostas on-line. Esse fenômeno tem provocado sérios prejuízos financeiros, comprometido a estabilidade emocional dos indivíduos e agravado a vulnerabilidade social de inúmeros núcleos familiares em todo o país.

92. Por uma questão de coerência argumentativa, é necessário registrar que a deterioração financeira das famílias possui causas múltiplas, tais como juros, oferta de crédito, instabilidade econômica, de modo que não se deve atribuir às apostas causalidade exclusiva. No entanto, os elementos empíricos já descrito em conjunto com os estudos permitem afirmar, no ponto revelador da proteção insuficiente que decorre das normas questionadas, que a **atividade de apostas por quotas fixas se tornou fator relevante adicional, material e crescente de deterioração patrimonial das famílias, com magnitude comparável ou superior à de variáveis macroeconômicas historicamente determinantes.**

93. Os dados mencionados encontram reforço em outros focos de informação: em pesquisa veiculada na Revista Veja Negócios, em 27 de agosto de 2026^[7], evidenciou-se a expansão das apostas on-line na realidade de mais da metade de mulheres brasileiras entrevistadas, chamando a atenção para um efeito relevante, assim consignado na pesquisa: *“quando o hábito de apostar evolui para um quadro de ludopatia, as consequências podem ultrapassar quem joga e atingir o orçamento, o patrimônio e as relações familiares”*.

94. Diante do cenário que se estabeleceu, não há dúvida de que os jogos *on-line* de apostas são apontados como responsáveis pela redução do consumo das famílias, especialmente as de menor renda, que deixaram de gastar no comércio para perder renda no jogo, com impactos negativos para a economia brasileira^[8].

95. A esses elementos soma-se a dimensão fiscal e concorrencial do mercado irregular. Operadores não autorizados não se submetem aos custos de conformidade, às obrigações tributárias e às exigências regulatórias aplicáveis ao mercado autorizado, o que produz assimetria concorrencial em desfavor precisamente dos agentes que se submeteram ao regime legal, conforme registrou a Secretaria Nacional de Direitos Digitais na Nota Técnica nº 12/2026.

96. A convivência de mercado regulado e mercado clandestino de dimensões equivalentes, sem que as leis aqui impugnadas tenham instituído mecanismo estrutural de contenção do segundo, compromete a própria racionalidade econômica do modelo instituído, malferindo a ordem econômica.

97. Em síntese, o avanço da oferta de plataformas de apostas sem restrições legais produz uma drenagem sistêmica de renda do setor produtivo, concentra perdas na base da pirâmide social e compromete as economias familiares que constituem o substrato do mercado interno protegido pelo artigo 219 da Constituição da República. A ofensa não decorre da concorrência entre destinações lícitas do consumo, mas da ausência de qualquer baliza legal apta a impedir que essa destinação específica consuma a renda destinada à subsistência.

98. Desse modo, evidencia-se que as normas ora atacadas não constituíam instrumentos aptos a promover proteção à ordem econômica, à integridade do mercado e à economia das famílias brasileiras, e afrontavam, por conseguinte, os preceitos constitucionais que asseguram essas diretrizes.

2.5 *Da utilização das plataformas de apostas como veículo de lavagem de dinheiro e de financiamento de atividades ilícitas*

99. O artigo 144, *caput*, da Constituição da República define a segurança pública como dever do Estado e responsabilidade de todos, destinada à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Esse dever é frontalmente comprometido quando o próprio Estado autoriza a exploração de atividade econômica cuja arquitetura legal, tal como desenhada, se revela permeável à ocultação da origem de recursos ilícitos e ao financiamento de atividades ilícitas e nocivas à sociedade.

100. É fato público e notório, passível de aferição através de fontes de informação e de dados fornecidos por órgãos públicos, que o mercado das apostas cresceu de forma desordenada, sem limites normativos pré-estabelecidos e sem as ferramentas necessárias para a adequada supervisão estatal, consolidando-se como indústria bilionária que, na ausência de regulamentação específica, deu margem ao desenvolvimento de práticas ilegais de lavagem de dinheiro de organizações criminosas.

101. O estudo intitulado *Lavagem de Dinheiro e Enfrentamento ao Crime Organizado no Brasil: Reflexões sobre o Coaf em Perspectiva Comparada*, elaborado pelo Instituto Esfera em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e divulgado em 25 de junho de 2025^[9], identificou as apostas de quota fixa, as *fintechs* e os criptoativos como os três meios preferenciais empregados pelo Primeiro Comando da Capital e pelo Comando Vermelho para a lavagem de recursos e a expansão de seu capital financeiro, apontando como causa comum a baixa regulamentação e a insuficiente fiscalização desses setores.

102. O aludido estudo consignou que o mercado das apostas cresceu de forma desordenada e sem supervisão estatal, consolidando-se como indústria bilionária que, na ausência de regulamentação específica, deu margem ao desenvolvimento de práticas ilegais de lavagem de dinheiro de organizações criminosas.

103. Esse mesmo estudo registrou, ademais, que a *Operação Primma Migratio*, deflagrada pela Polícia Federal em abril de 2024, apurou movimentação superior a R\$ 300 milhões pelo Primeiro Comando da Capital nos Estados do Ceará, de São Paulo e de Santa Catarina, em esquema

que articulava tráfico de drogas e de armas com a exploração de jogos de azar, mediante lavagem dos recursos no jogo do bicho e em apostas esportivas, com posterior emprego dos valores na corrupção de agentes públicos.

104. Nessa mesma vertente, dados obtidos pela *Folha de S.Paulo*^[10], por meio de pedidos fundados na Lei de Acesso à Informação e divulgados em julho de 2026, revelam a dimensão e, simultaneamente, o limite da resposta administrativa: entre janeiro de 2025 e junho de 2026 foram removidos 937 perfis de influenciadores digitais por descumprimento das regras aplicáveis, dos quais 803 promoviam plataformas clandestinas; mais de 50 mil sítios eletrônicos foram derrubados desde 2025, em atuação conjunta com a Agência Nacional de Telecomunicações; e 243 aplicativos irregulares foram removidos em 2026. A mesma apuração registra que o setor estimava ser possível estruturar uma plataforma clandestina com investimento aproximado de R\$ 10 mil, o que explica a imediata migração dos operadores para novos domínios após cada bloqueio.

105. Imperioso registrar, ademais, levantamento realizado pela Polícia Civil e pelos Ministérios Públicos de cinco unidades federativas (São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul), divulgado na edição 3010 da revista *Veja*, em 20 de agosto de 2026^[11], no qual restou registrado que facções criminosas utilizaram plataformas clandestinas de apostas *on-line* para movimentar aproximadamente R\$ 7 bilhões de reais desde o ano de 2021, mediante o recrutamento de influenciadores digitais encarregados de divulgar plataformas controladas por empresas de fachada, conferindo aparência lícita aos recursos movimentados. Segundo a apuração, os valores perdidos pelos apostadores eram partilhados com os divulgadores e parte deles retornava às organizações criminosas por meio de *fintechs*, interpostas pessoas, empresas inativas e criptomoedas.

106. A mesma reportagem documenta os obstáculos ao enfrentamento do fenômeno, consubstanciados na facilidade com que uma plataforma clandestina é encerrada e outra imediatamente aberta, na necessidade de quebra de sigilo bancário para a identificação dos fluxos, bem como na assimetria temporal insuperável entre a velocidade da fraude e a resposta estatal. Registrou-se, ainda, a advertência de que a retirada de circulação dos divulgadores é medida de eficácia efêmera, porquanto prontamente substituídos, sendo necessário alcançar os níveis superiores da cadeia econômica.

107. Na mesma linha, levantamento realizado pelo jornal *Gazeta do Povo*^[12], publicado em 13 de setembro de 2024, identificou ao menos oitenta investigações em curso no Ministério Público e em órgãos policiais de todo o País relativas a sítios e empresas de apostas *on-line*, registrando que parte das plataformas se converteu em instrumento de facções criminosas e de exploradores do jogo do bicho para lavagem de recursos.

108. A reportagem noticiou, ainda, o mapeamento pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro da expansão de organizações do jogo do bicho para o mercado de apostas *on-line*, inclusive mediante a criação de plataformas sediadas no exterior, e investigação em curso no Estado de Rondônia relativa à utilização de plataforma de apostas para a lavagem de recursos oriundos do tráfico de entorpecentes, com ramificações em ao menos oito unidades federativas.

109. As fontes informativas acima citadas revelam, de modo meramente exemplificativo, que organizações criminosas se valem de contratos publicitários, apresentações artísticas, sorteios clandestinos e empresas de fachada para justificar movimentações financeiras vinculadas ao tráfico de drogas e às apostas ilegais, envolvendo quantias financeiras vultosas.

110. Tais dados são essenciais para a tese ora sustentada, porquanto evidenciam que a **repressão administrativa, ainda que executada com intensidade inédita e resultados quantitativamente expressivos, operava sobre os efeitos e não sobre a causa, porque o custo marginal de reconstituição da oferta ilícita é irrisório diante do custo estatal de sua remoção.**

111. **Reitere-se que as dificuldades enfrentadas se ancoravam, prioritariamente, no desenho normativo estabelecidos pelas leis atacadas e na insuficiência de ferramentas protetivas, e não na gestão em si, como bem demonstrado por todos os dados referentes à atuação administrativa já bem expostos nesta manifestação.**

112. Com efeito, o artigo 8º, inciso II, e o artigo 25 da Lei nº 14.790/2023 impõem políticas e controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, bem como o monitoramento das apostas e a comunicação de operações suspeitas ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Tais deveres, contudo, vinculam exclusivamente os operadores autorizados, aqueles que não constituem o vetor do ilícito. Sobre a parcela clandestina do mercado, estimada entre 41% e 51% do total, tais comandos não produzem efeito algum, e a lei impugnada não instituiu mecanismo estrutural apto a alcançá-la.

113. Consigne-se que, apenas no corrente ano, com a superveniência da Lei nº 15.358, de 24 de março de 2026, foram introduzidos os artigos 21-A, 24-A, 24-B e 24-C à Lei nº 14.790/2023, os quais afastam a lógica de neutralidade operacional e passam a exigir de instituições financeiras, instituições de pagamento e participantes de arranjos de pagamento os mecanismos de monitoramento, compartilhamento de informações e mitigação de riscos.

114. Somente a partir dessas inovações passou-se a tipificar como infração administrativa a manutenção de relações contratuais, comerciais ou operacionais, diretas ou indiretas, com operadores não autorizados, uma vez caracterizada a ciência inequívoca da irregularidade. Ou seja, longe de sanear o vício, a superveniência dessas normas apenas confirma que a disciplina originária é insuficiente e tem merecido constantes reparos, ainda que já tenham decorridos anos da instituição da modalidade das apostas e de operação do mercado regulado.

115. Em suma, **diante da ausência de parâmetros legais apropriados, verifica-se que o sistema de apostas de quota fixa, nos moldes em que restou estabelecido pelas leis questionadas, constituiu elemento facilitador da subsistência de um mercado obscuro e clandestino, no qual são abrigados fluxos financeiros criminosos.**

116. Não se ignora, por fim, que a existência de ilícitos em determinado setor não conduz, por si só, à inconstitucionalidade de sua disciplina legal. O que se busca evidenciar é situação diversa: **as leis sob investiva autorizavam e estimulavam a expansão acelerada de mercado digital de altíssima liquidez e baixa rastreabilidade, sem instituir simultaneamente os instrumentos de contenção do segmento clandestino que dela inevitavelmente decorre.**

117. O dever de proteção decorrente do artigo 144 da Constituição Federal, portanto, também resta violado pelas normas objeto da presente ação direta.

3. DA CONCLUSÃO E DO PEDIDO

118. As razões acima expostas evidenciam que o regime normativo das Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023 era extensamente falho, contemplando uma liberalidade exploratória que não pôde ser compatibilizada com a proteção adequada de direitos fundamentais de primeira importância, como a dignidade humana, a saúde pública e o mínimo existencial.

119. Como restou evidenciado e corroborado por manifestações técnicas produzidas pelos órgãos federais competentes, as normas impugnadas traziam falhas sensíveis quanto às previsões relacionadas à implementação de procedimentos de autorização das atividades, aos requisitos técnicos dos sistemas de apostas, à prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento de atividades ilícitas, ao monitoramento, à fiscalização e à publicidade. O “dragão” era indomável.

120. Mais do que um fenômeno restrito ao comportamento individual do apostador, os dados sugerem que a atividade constituía fator adicional de pressão sobre famílias já expostas a elevados níveis de comprometimento de renda e endividamento, com efeitos potencialmente mais intensos entre os grupos de menor renda e entre os indivíduos mais jovens.

121. Diante disso, e tendo em vista a amplitude dos pedidos formalizados na ação direta em apreço, a declaração de inconstitucionalidade deve alcançar o núcleo normativo que institui e viabiliza a modalidade lotérica, abrangendo os artigos 29 a 35 da Lei nº 13.756/2018, que instituíram as apostas de quota fixa e diretrizes vinculadas à sua exploração. Na Lei nº 14.790/2023, devem ser alcançadas as normas dos artigos 1º a 21; 22 a 24; 25 a 40; 43 a 48; e 54, preservadas as disposições sem relação material com a atividade.

122. Por todo o exposto, o Advogado-Geral da União requer seja reconhecida a inconstitucionalidade das Leis nº 13.756/2018 e nº 14.790/2023, na extensão acima referida.

Termos em que espera deferimento.

Brasília, *data da assinatura eletrônica*.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

Advogado-Geral da União

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso

CAROLINA SAUSMIKAT BRUNO DE VASCONCELOS

Advogada da União



Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3402545751 e chave de acesso fec9bd05 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-10-2026 16:22. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3402545751 e chave de acesso fec9bd05 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-10-2026 16:21.

Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade
Certificadora do SERPRO Final SSL.