TRANSCRIÇÕES DA 42ª AUDIÊNCIA PÚBLICA

ADI 7.721

IMPACTOS DAS APOSTAS ONLINE (BETS) NO BRASIL

Ministro-Relator Luiz Fux



SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF

SECRETARIA JUDICIÁRIA – SEJ

COORDENADORIA DE PROCESSAMENTO FINAL/GERÊNCIA DE TRANSCRIÇÃO

DIA 11/11/2024 – MANHÃ

O SENHOR FELIPE DE SÁ TAVARES (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS E SERVIÇOS DE TRURISMO - CNC) 27

O SENHOR PAULO PEREIRA DA SILVA (PARTIDO SOLIDARIEDADE) 36

O SENHOR LEONARDO ALBANEZ (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO) 42

A SENHORA CECILIA VIEIRA DE MELO SÁ LEITÃO (PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA) 49

O SENHOR REGIS ANDERSON DUDENA (MINISTÉRIO DA FAZENDA) 50

O SENHOR REGIS ANDERSON DUDENA (MINISTÉRIO DA FAZENDA) 54

O SENHOR LUIZ HENRIQUE MARTINS DOS ANJOS (MINISTÉRIO DA SAÚDE) 59

A SENHORA SÔNIA BARROS (MINISTÉRIO DA SAÚDE) 60

A SENHORA CLARA CAROLINA DE SÁ (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME) 65

O SENHOR GUSTAVO BINENBOJM (ASSSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE RÁDIO E TELEVISÃO - ABERT) 71

DIA 11/11/2024 - TARDE

A SENHORA ANA MÍRIA DOS SANTOS CARVALHO (MINISTÉRIO DA IGUALDADE RACIAL) 79

O SENHOR ROGÉRIO ANTÔNIO LUCCA (BANCO CENTRAL DO BRASIL) 84

O SENHOR GIOVANNI ROCCO NETO (SECRETARIA NACIONAL DE APOSTAS ESPORTIVAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO MINISTÉRIO DO ESPORTE) 90

A SENHORA LUCIANA LEAL BRAYNER (PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL) 96

O SENHOR RAFAEL BEZERRA XIMENES DE VASCONCELOS (CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS - COAF) 103

O SENHOR LEONARDO CARDOSO DE MAGALHÃES (DEFENSORIA PÚBLICA FEDERAL - DPU) 110

O SENHOR DANIEL CORRÊA HOMEM DE CARVALHO (CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB) 116

O SENHOR HAZENCLEVER LOPES CANÇADO (LOTERIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - LOTERJ) 120

O SENHOR PABLO AUGUSTO WOSNIACKI (LOTERIA DO ESTADO DO PARANÁ - LOTTOPAR) 125

O SENHOR RAFAEL HALILA NEVES (LOTERIA DO ESTADO DO PARANÁ - LOTTOPAR) 126

A SENHORA JULIANA NAKATA ALBUQUERQUE (CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAÇÃO PUBLICITÁRIA - CONAR).....128

O SENHOR MAGNO JOSÉ SANTOS DE SOUSA (INSTITUTO BRASILEIRO DO JOGO LEGAL) 136

O SENHOR PIETRO CARDIA LORENZONI (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JOGOS E LOTERIAS - ANJL).....140

A SENHORA ANDREIA SCHRODER (GRUPO MULHERES DO BRASIL).....146

O SENHOR DAVID SANTOS - FREI DAVID (EDUCAFRO).....152

O SENHOR CELSO CINTRA MORI (INSTITUTO BRASILEIRO DO JOGO RESPONSÁVEL - IBJR) 159

O SENHOR HERMANO TAVARES (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PSIQUIATRIA – ABP e ABEAD).....165

O SENHOR MÁRCIO BORGES MALTA (ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE GAMING - AIGAMING).....171

O SENHOR LUÍS VICENTE MAGNI DE CHIARA (FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS - FEBRABAN) 177

A SENHORA BRIGITTE SAND (ESPECIALISTA ESTRANGEIRA) 185

O SENHOR CARLOS HERNÁNDEZ RIVERA (ESPECIALISTA ESTRANGEIRO - ADVOGADO E DIRETOR-GERAL DA DIREÇÃO-GERAL ORDENACIÓN DE JUEGO) 191

O SENHOR JOÃO FRANCISCO DE AGUIAR COELHO (INSTITUTO ALANA).....197

A SENHORA ANDREA MAGALHÃES (LABORATÓRIO DE REGULAÇÃO ECONÔMICA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UERJ REG).....206

A SENHORA ISADORA VALADARES ASSUNÇÃO (LABORATÓRIO DE DIREITO DAS NOVAS TECNOLOGIAS E MODELOS DE NEGÓCIOS DISRUPTIVOS DA USP - NPD TECHLAB).....214

O SENHOR PEDRO HENRIQUE FIGUEIREDO (LABORATÓRIO DE DIREITO DAS NOVAS TECNOLOGIAS E MODELOS DE NEGÓCIOS DISRUPTIVOS DA USP - NPD TECHLAB).....217

DIA 12/11/2024

O SENHOR TERENCE ZVEITER (ACADEMIA NACIONAL DE DIREITO DESPORTIVO - ANDD).....225

O SENHOR PAULO SERGIO FEUZ (ACADEMIA NACIONAL DE DIREITO DESPORTIVO - ANDD).....228

O SENHOR EDUARDO ROCHA DIAS (UNIVERSIDADE DE FORTALEZA - UNIFOR).....231

O SENHOR LEONARDO RIBEIRO PESSOA (INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE DIREITO EMPRESARIAL E TRIBUTÁRIO - IBEDET).....238

A SENHORA IONE AMORIM (INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - IDEC) 244

A SENHORA MARIEL ANGELI LOPES (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE).....251

A SENHORA FABÍOLA XAVIER (INSTITUTO PARA DESENVOLVIMENTO DO VAREJO - IDV) 258

A SENHORA ROSANA LÚCIA ALVES SOUZA (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS APOSENTADOS, PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, IDOSOS, PENSIONISTAS E DOS SEGURADOS DA PREVIDÊNCIA) 264

A SENHORA MAÍRA FERNANDES (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS ADVOGADOS CRIMINALISTAS - ABRACRIM).....267

O SENHOR THIAGO HENRIQUE CUNHA BASÍLIO (DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO).....273

O SENHOR ANTÔNIO CARLOS DE ALMEIDA CASTRO (CRUZEIRO ESPORTE CLUBE)....282

O SENHOR JONAS DECORTE MARMELLO (BOTAFOGO FUTEBOL CLUBE).....290

O SENHOR ANDRÉ SICA (FLUMINENSE FOOTBALL CLUB) 297

O SENHOR MATEUS FERNANDES VILELA LIMA (SENADO FEDERAL) 301

O SENHOR CARLOS MANUEL BAIGORRI (AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL).....304

DIA 11/11/2024 - MANHÃ

MESTRE DE CERIMÔNIAS - Por favor, senhores.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Podemos nos sentar.

Muito bom dia a todas! Muito bom dia a todos!

Queria aqui saudar Suas Excelências o Doutor Luiz Augusto Santos Lima, que é o Subprocurador-geral da República, o Ministro Jorge Messias, Advogado-Geral da União, a Ministra Macaé Evaristo, Ministra do Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania, também as expositoras que estão aqui inscritas, os expositores, as servidoras aqui presentes, os profissionais de imprensa, as senhoras e os senhores.

MESTRE DE CERIMÔNIAS - Senhoras e Senhores, bom dia! Iniciaremos, neste momento, os trabalhos da 42ª audiência pública do Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria de sua Excelência o Senhor Ministro Luiz Fux.

Essa audiência pública foi convocada no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.721, do Distrito Federal, ajuizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 14.790, de 2023, que regulamenta a modalidade de apostas de quota fixa conhecida como *bets*.

Essa audiência pública está sendo transmitida ao vivo pela TV Justiça, pela Rádio Justiça e pelos canais oficiais do Supremo Tribunal Federal no YouTube.

As audiências públicas organizadas pelo Supremo Tribunal Federal seguem algumas formalidades. Assim, em respeito às tradições desta Casa e aos argumentos plurais defendidos pelos Senhores Expositores não se permitem manifestações de aprovação ou desaprovação às ideias apresentadas durante a exposição.

Faz-se necessário que os expositores atentem para a limitação do tempo oferecido conforme o cronograma. Quando houver mais de um expositor indicado para o uso do espaço, devem dividir o tempo atribuído conforme o despacho convocatório. O cronômetro será acionado ao início de cada fala para auxiliar os Senhores Expositores.

Preside esta audiência pública Sua Excelência o Ministro Luiz Fux do Supremo Tribunal Federal e compõem a mesa Sua Excelência a Senhora Ministra Macaé Evaristo, Ministra de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania; Sua Excelência o Senhor Ministro Jorge Messias, Advogado-Geral da União; e Sua Excelência o Senhor Doutor Luiz Augusto Santos Lima, Subprocurador-Geral da República.

Agradecemos ainda presença dos expositores e expositoras, servidores e servidores, profissionais de imprensa, senhoras e senhores.

Tem a palavra Sua Excelência o Senhor Ministro Luiz Fux.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Reiterando os meus votos de bom dia, eu queria explicitar aos senhores que a audiência pública é exatamente uma consequência de uma nova modalidade de processo democrático constitucional. Vários temas são suscitados em relação aos quais nem todos são da *expertise* do Supremo Tribunal Federal.

Então, para aperfeiçoar a decisão judicial em razão dessa natural ausência de capacidade institucional, porque nós já somos instados a conhecer milhões de artigos, nós sempre ouvimos os especialistas. Tanto mais que aqui há temas extremamente sensíveis que eu gostaria de destacar e que serão objeto da exposição de todos aqui presentes.

Em primeiro lugar, as questões temáticas aqui são associadas à saúde mental e aos impactos neurológicos da prática das apostas sobre o comportamento humano. Os efeitos econômicos para o comércio e seus efeitos na economia doméstica. As consequências sociais desse novo marco regulatório. O uso das plataformas de apostas para a lavagem de dinheiro. A tributação e a extrafiscalidade no setor de apostas. A transparência das plataformas de apostas.

A publicidade dos instrumentos de gamificação do setor de apostas e direitos patrimoniais dos apostadores.

Então, conforme Vossas Senhorias poderão observar, os temas são múltiplos, reclamam conhecimentos específicos de cada um dos segmentos, e esses conhecimentos são importantes para, digamos assim, subsidiar a decisão do Supremo Tribunal Federal, o quanto mais próximo da realidade ela deve ser.

Essa questão, essa realização de audiência pública é um dos aspectos da limitação à auto concentração da atividade judicial. É muito importante o seguinte: o Judiciário está fazendo uma audiência pública sobre *bets*. Foi iniciativa própria nossa? Não! A audiência pública foi, mas a Justiça é uma atividade estatal que não se movimenta se não for provocada. Quando muitos alegam que há um ativismo judicial, que o Judiciário se intromete em todas as questões, não é verdade, porque há um princípio básico de que o Judiciário só se movimenta quando ele é em instado a se manifestar, quando ele é provocado, porque a lei foi editada pela Casa do Povo, pelo Congresso. Sucede que se provocou o Supremo Tribunal Federal para verificar se essa lei está de acordo com os valores constitucionais.

Então, por essa razão, nós somos obrigados pela Constituição, pelo princípio que a Constituição estabelece de que nenhuma manifestação levada ao Supremo pode deixar de ter uma manifestação judicial, é que nós estamos,

digamos assim, obrigados a dar uma palavra sobre se essa lei é constitucional, se essa lei é inconstitucional.

Sucede que ela tem várias consequências em vários campos, da psicologia à economia. E aí, evidentemente, nós temos a nossa formação pedagógica, didática, fizemos cursos de Direito, não fizemos cursos de Psicologia, não fizemos cursos de Psiquiatria, não fizemos cursos sobre esses aspectos interdisciplinares que aqui estarão em jogo.

Então, a questão jurídica da constitucionalidade esbarra nos valores. Como se deve a julgar, isso é o nosso dever de ofício. Então, a ideia é que nós tenhamos o máximo de informações interdisciplinares possível.

Assim, os senhores vão expor, eu peço que, conforme o mestre do cerimonial aduziu, respeitem o tempo ambiental. Nós temos três turnos de trabalho: vamos trabalhar hoje de manhã, de tarde e amanhã de manhã. Então, respeitar o horário vai viabilizar que nós possamos ouvir todos.

Quero agradecer essa dedicação dos senhores em comparecer, subsidiando o Supremo Tribunal Federal nessa sua função.

E compõem aqui a Mesa, como já foi anunciado, a Ministra Macaé Evaristo, Ministra de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania, o Ministro Jorge Messias e o Subprocurador-Geral da República.

De sorte que, seguindo uma ordem do Regimento, eu vou conceder a palavra, também, em observância ao destaque do universo feminino da Ministra Macaé Evaristo, eu vou conceder a palavra a Vossa Excelência, depois concedo a palavra aos demais componentes da Mesa e, ato contínuo, passarei à convocação pela ordem de inscrição dos expositores.

Ministra Macaé, Vossa Excelência tem a palavra.

A SENHORA MACAÉ EVARISTO (MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS) - Muito obrigada!

Bom dia a todas e todos!

Eu saúdo esta Corte cumprimentando o excelentíssimo Senhor Ministro-Relator Luiz Fux, os demais Ministros do Supremo Tribunal Federal e demais cidadãs e cidadãos presentes.

É uma honra estar diante desta Corte para tratar de um tema, os jogos de azar, que, embora não seja novo, reveste-se de peculiaridades em função, sobretudo, de, hoje, amplo acesso das pessoas à internet.

O tema do vício em jogos é corriqueiro na literatura, nos filmes, na música, na arte. Afirmam os biógrafos que Dostoiévski tratou do próprio vício escrevendo *O Jogador*, em que o narrador-protagonista chega a ser preso pelo não pagamento de dívidas de jogo. A excitação e compulsão gerada pelos altos e baixos

do jogo da roleta terminam por substituir qualquer outro desejo ou ambição do narrador e o arrastam do seu círculo vicioso até o fim.

No Brasil, também vale lembrar a ironia fina no samba do Zé Kéti, em que o viciado se justifica para a esposa: "só porque há mais de uma semana que não deixo uma grana para a nossa despesa, ela pensa que a minha vida é uma beleza. Eu dou duro no baralho para poder viver". A ironia alegre do samba do Zé Kéti hoje, infelizmente, soa triste. O crescimento exponencial da adesão às apostas *online*, apostas de cota fixa, também popularmente chamadas *bets* no Brasil, tem causado ruína financeira para muitas famílias. Esses jogos hoje constituem uma indústria multimilionária que utiliza técnicas psicológicas para maximizar o engajamento do usuário, explorando vulnerabilidades emocionais e incentivando comportamentos compulsivos.

O mecanismo psicológico que torna esses jogos tão atraentes e difíceis de largar é singelo, comprovado empiricamente. E dele também se valem as grandes empresas de tecnologia, pois é precisamente o mesmo vício de comportamento que nos leva a checar as redes sociais constantemente. As redes sociais estão recebendo e vendendo a nossa atenção para terceiros, ao passo que os jogos *online* recebem o dinheiro de forma imediata e direta. Os métodos, no entanto, são parecidos. O *design* e os estímulos são feitos para se valerem de nossas

fragilidades psicológicas. Trata-se do chamado reforçamento intermitente de intervalo variável, uma técnica descrita pelo psicólogo Skinner.

Skinner descobriu que, quando uma tarefa era passada a um de seus pacientes e ele fosse recompensado a cada vez que a cumprisse, ele acataria a tarefa enquanto fosse remunerado, mas deixaria de cumpri-la quando não fosse de forma simples. No entanto, se a distribuição de recompensas fosse aleatória, entregue apenas às vezes e variável na quantidade, a pessoa buscaria ainda mais obstinadamente completar a tarefa, inclusive por muito tempo, depois que as recompensas cessassem de vez.

Nos jogos, a incerteza sobre quando a próxima recompensa será obtida faz com que o jogador continue jogando por longos períodos. Nas redes sociais, ansiamos por saber quantos *likes* ou comentários receberemos, e a incerteza sempre nos move a postar e a consultar as redes para saber. Esse tipo de reforço intermitente é altamente viciante, pois cria um ciclo psicológico de expectativa e recompensa que prende os jogadores, afetando a sua capacidade racional de interromper o jogo. A pessoa busca uma dose de dopamina a cada momento de ansiedade pela resposta. Aí reside, a neurociência já tem claro, o vício do jogo.

Mas durante muito tempo, as pessoas precisavam se deslocar e mobilizar-se para apostar. E os jogos não estavam sempre disponíveis. Caça-

níqueis ou cassinos raramente estão perto ou compondo o nosso cotidiano, inclusive com muita proibição. Havia, portanto, limitadores naturais. No caso dos jogos *online*, a situação é distinta pela facilidade de acesso. Pode-se afirmar que, com as chamadas *bets*, estamos permitindo a instalação de um cassino no bolso de cada brasileiro.

As dificuldades de nosso país ainda em desenvolvimento, o desejo das pessoas por um futuro melhor, muitas vezes a falta de perspectiva econômica acabam sendo um terreiro fértil para a aposta desesperada e triste dos jogos. E a arquitetura da escolha, ou seja, as condições com as quais as pessoas se deparam para decidir, as informações de que as pessoas dispõem para decidir, favorecem o jogo e estão gerando resultados econômicos nefastos e devastando famílias.

Trata-se de reconhecer que as pessoas tomam decisões, não raras vezes, de forma impulsiva, irracional e contra seus próprios interesses. Cass Sunstein, em seu livro *Nudge, como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade*, cita inúmeras pesquisas, demonstrando que pessoas que optam por não fazerem planos de previdência quando ainda jovem, se arrependem da decisão, na imensa maioria das vezes, quando envelhecem. A arquitetura da escolha, portanto, deve sempre estimular a decisão informada, pensada, racional. No caso dos jogos

online, o que se tem, ao menos por enquanto, é um estímulo constante para a tomada irracional de decisão, para a compulsão pelas quase onipresentes propagandas, pela liberdade e facilidade de acesso às plataformas de jogos. A situação, no momento, é insustentável. Os dados do estudo do Banco Central são aterradores.

A petição inicial também trouxe dados alarmantes, que não precisam ser repetidos. São dezenas de bilhões de reais investidos em absolutamente nada, com pouco ou nenhum retorno para o desenvolvimento do país. Tem-se um aumento do endividamento das famílias, com impactos nas esferas econômica, social e de saúde pública, afetando principalmente as classes sociais mais vulneráveis. Crianças e adolescentes dessas famílias são vítimas passivas, as apostas *online* estão prejudicando seu futuro. Pessoas idosas, menos letradas digitalmente, são também alvos fáceis.

Quero destacar, Ministro Luiz Fux, na semana passada, eu participei de um encontro global, com ministros de mais de 80 países, para pôr fim à exploração e à violência contra crianças e adolescentes. Uma das maiores preocupações nesse encontro foi a exposição a que as crianças estão submetidas no ambiente digital. Essa é uma grande preocupação, e precisamos ficar atentos. E, no caso, o ambiente digital, com seus inúmeros mecanismos de sedução, coloca as crianças não como vítimas passivas de sua família, mas como sujeitos chamados a

jogar. Vou dar um exemplo: na internet, tem um joguinho, e muitos conhecem, de emendar docinhos - e não falarei o nome, porque não quero fazer propaganda. Eu tenho muito medo de avião. Então, quando eu estou no avião, eu vou jogando para matar o tempo e por medo de turbulência. Eu nunca soube do tal jogo do Tigrinho, até que um dia ele apareceu rindo para mim, no meio do meu jogo. Eu jogava há anos, e falei: que coisa estranha, que bichinho é esse? Eu não entrei. Depois, comecei a ouvir as pessoas falando desse tal Tigrinho. Daí, fui entender que, no meio de um jogo infantil, em que a gente brinca para passar o tempo e o medo do avião, pode aparecer...

Esse é um questionamento que fazemos, porque não tem regulação. A propaganda entra em lugares onde não imaginamos, até no meio de uma brincadeira. E é isso que tem acontecido com as crianças, que ficam completamente expostas. E a questão que se coloca é: qual o papel do Estado, diante desse cenário? Assegurar uma regulamentação que impeça essa forma de "entretenimento" de continuar causando danos irreparáveis.

A Lei nº 14.790/2023 trouxe uma série de exigências para o exercício da atividade econômica das apostas de cotas fixas, as quais ficaram pendentes de regulamentação por algum tempo. A regulamentação de tais exigências, levada a cabo recentemente pelo poder público federal, ainda não começou a vigorar e ainda não é possível saber com certeza o seu impacto. O

arcabouço regulatório já criado, portanto, pretende alterar esse estado de coisas, mudando essa arquitetura da escolha, limitando os estímulos e reduzindo as perdas econômicas decorrentes dos jogos. A sua aplicação proximamente indicará se será eficaz.

Caso as exigências legais e o seu detalhamento, via regulamentação, se revelarem insuficientes, então se estará diante de um estado de coisas inconstitucional, que justificaria a declaração de inconstitucionalidade da norma, pela violação da dignidade humana de amplas camadas da população, especialmente dos direitos humanos de pessoas mais vulneráveis como crianças, adolescentes e pessoas idosas.

É essa preocupação que este Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania gostaria de trazer ao STF, rogando por uma decisão atual ou futura, que considere a necessidade de preservar a dignidade e os direitos humanos da população brasileira, especialmente das famílias afetadas.

Muito obrigada.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado, Ministra Macaé Evaristo, Ministra de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania.

Passo a palavra agora a Sua Excelência o Ministro Jorge Messias, Advogado-Geral da União.

O SENHOR JORGE MESSIAS (ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO) - Muito bom dia, Senhor Ministro-Relator, Ministro Luiz Fux, Relator das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.721 e 7.723. Também, meu bom dia, senhoras e senhores que comparecem aqui hoje a esta audiência pública, profissionais de imprensa, servidoras e servidores que estão aqui conosco. Senhor Luiz Augusto Santos Lima, ilustríssimo membro do Ministério Público Federal, representando aqui o nosso querido Doutor Paulo Gonet, procurador-geral da República.

É com grande satisfação que participo de mais uma audiência pública neste Supremo Tribunal Federal. Esse procedimento evidencia a participação democrática na tomada de decisões que envolvem a interpretação do Texto Constitucional, além de enriquecer essas decisões com informações de especialistas sobre o tema em debate. A realização de audiências públicas como a de hoje demonstra a importância que o Supremo Tribunal Federal atribui ao diálogo institucional e à participação democrática em sua jurisdição. Essas audiências têm se mostrado instrumentos valiosos para o aperfeiçoamento das decisões judiciais, especialmente quando abordam temas de alta complexidade e impacto social, como é o caso. A Advocacia-Geral da União reconhece a importância de pluralizar o debate, ouvindo diversos atores com *expertise* no tema em discussão. A abertura a diferentes perspectivas enriquece a compreensão do

assunto e permite que as decisões desta Corte reflitam com maior precisão as nuances e implicações envolvidas.

Pois bem, Senhor Ministro, as chamadas apostas de cota fixa ou *bets* avançaram rapidamente por nossa sociedade, impulsionadas pela digitalização dos meios de comunicação, *marketing* agressivo e fácil acesso *online*, como aqui bem nos advertiu a nossa Ministra de Estado dos Direitos Humanos e da Cidadania, Macaé Evaristo. As apostas se disseminaram de maneira veloz, angariando forte popularidade, gerando uma realidade com a qual precisamos lidar de forma cuidadosa e responsável.

Inicialmente introduzidas em nosso arcabouço jurídico pela Lei nº 13.756, de 2018, essas apostas permaneceram por um período considerável sem qualquer regulamentação efetiva, desde o Governo Michel Temer até o Governo Jair Bolsonaro, gerando consequências negativas para a saúde pública, a proteção de crianças e adolescentes e a estabilidade econômica de muitas famílias. Não há dúvidas de que o intervalo temporal sem regulamentação do Poder Executivo, ou seja, de ausência de preocupação dos representantes de ocasião com a população mais suscetível aos malefícios das apostas virtuais trouxe sequelas perceptíveis e de difícil enfrentamento.

Em resposta a esses desafios, a Lei nº 14.790, de 2023, sob a gestão do Presidente Lula, trouxe novas regras para a exploração dessa

modalidade, com o objetivo de corrigir esta situação e mitigar os prejuízos acumulados ao longo dos últimos anos. Os órgãos do Poder Executivo Federal, com destaque para o Ministério da Fazenda - aqui comparece, Senhor Ministro Fux, o nosso Secretário Regis Dudena, que é o secretário de apostas do Ministério da Fazenda -, com apoio jurídico da Advocacia-Geral da União, desde então, tem exercido sua competência regulamentadora, estabelecendo normas que buscam reforçar a probidade financeira, proteger os jogadores contra o vício e o endividamento, bem como vedar que o jogo seja utilizado para atividades ilícitas, que é uma outra preocupação decorrente da atividade.

Esses esforços demonstram a preocupação governamental em proteger os interesses da sociedade como um todo, em especial daqueles mais vulneráveis economicamente.

No entanto, a temática é complexa e delicada, pois envolve questões morais e valores que dividem a nossa sociedade. A permissão de jogos de azar, ainda que amparada pela competência constitucional da União para legislar sobre sistemas de consórcios e sorteios, conforme o art. 22, XX, da Constituição Federal de 1988, traz consigo impactos socioeconômicos significativos, existindo indícios de que estes efeitos podem contrariar princípios constitucionais fundamentais, como a dignidade da pessoa humana, o direito à saúde, a proteção a crianças e adolescentes e a preservação da ordem econômica.

O debate público sobre as apostas de cota fixa ganhou proporções amplas, estando em destaque nos meios de comunicação e nas redes sociais, especialmente após a divulgação, em setembro deste ano, da nota técnica do Banco Central do Brasil que trouxe estatísticas relevantes para o debate.

De acordo, excelentíssimo Ministro Luiz Fux, com os dados divulgados pelo Banco Central, as transferências mensais para as empresas de jogos de azar e apostas, ao longo de 2024, variaram entre R$ 18 a R$ 21 bilhões. Chama a atenção que 40% dos apostadores são das classes D e E. Além disso, em cinco anos, verificou-se significativo aumento do percentual do orçamento médio familiar destinado às apostas, sendo que as classes menos favorecidas foram as que sofreram o maior impacto. Esses números revelam a magnitude deste setor e os potenciais impactos econômicos sobre as famílias brasileiras, que podem estar destinando uma parcela significativa de sua renda para as apostas em âmbito virtual.

Além do impacto financeiro, a análise do perfil dos apostadores revela uma realidade muito preocupante. Cerca de 24 milhões de pessoas participaram das apostas de cota fixa no último ano, sendo que uma parcela significativa pertence a famílias de baixíssima renda e muitas beneficiárias do programa Bolsa Família. Em agosto de 2024, 5 milhões de pessoas vinculadas ao

programa social Bolsa Família realizaram transferências para empresas de apostas, movimentando aproximadamente 3 bilhões de reais.

Esses números mostram como as famílias mais vulneráveis têm utilizado recursos escassos para arriscar uma sorte que muitas vezes não se concretiza, exacerbando sua situação de vulnerabilidade e afetando diretamente sua segurança alimentar e o bem-estar de sua família.

As famílias, a propósito, que gozam de especial proteção constitucional, podem estar sendo vítimas de forte apelo do *marketing* digital e da esperança de enriquecimento acelerado propagada de forma irresponsável por muitas *bets*, como forma de captar mais e mais apostadores.

É alarmante, também, o impacto sobre a saúde mental dos apostadores, especialmente com aumento de transtornos relacionados aos vícios em jogos. Estudos recentes informados pelo Ministério da Saúde e dados internacionais apontam que o transtorno do jogo compartilha muitas características com os transtornos de uso de substâncias químicas, sugerindo que o vício em apostas é um problema de saúde pública que requer uma abordagem mais robusta por parte do Estado. As consequências de tal vício podem ser devastadoras, levando à deterioração dos laços familiares e a perda de estabilidade socioeconômica.

As apostas de cota fixa se infiltraram silenciosamente nos lares brasileiros, atingindo principalmente as famílias de baixa renda e os mais vulneráveis, os quais estão enfrentando diversas adversidades como o endividamento e a dependência causada pelo jogo. As consequências, nesse contexto, não são apenas de prejuízo material, pois as apostas possuem o potencial de destruir famílias e desestruturar lares, arrastando as pessoas para a marginalização absoluta.

Contudo, é importante reconhecer que a regulamentação é recente e ainda está em fase de implementação. Seus efeitos, portanto, precisam ser monitorados de forma contínua e cuidadosa, por um período razoável, para que possamos avaliar se essas medidas serão suficientes para proteger os valores constitucionais envolvidos.

Precisamos garantir que a exploração das apostas de cota fixa não comprometa a dignidade da pessoa humana, a segurança financeira e o bem-estar da população, especialmente, Senhor Ministro, o dos grupos mais vulneráveis.

Embora a Lei nº 14.790, de 2023, possa ser considerada ainda constitucional, a Advocacia-Geral da União defende que a legislação caminha para uma inconstitucionalidade progressiva, sendo recomendável aos poderes da República, cada qual em sua função, a imediata correção das mazelas que as

apostas de cota fixa acarretaram ao tecido social. A legislação deve evoluir, portanto, para responder às novas demandas sociais, econômicas e de saúde que surgiram com a popularização das apostas.

Precisamos, Senhora Ministra Macaé, de ações firmes e decisivas que não apenas regulem, mas protejam efetivamente nossa população. Precisamos de monitoramento rigoroso, de limites, de barreiras reais que impeçam essa indústria de continuar a sugar os recursos e causar vícios, especialmente nos mais vulneráveis.

O governo do Presidente Lula não vai tolerar nenhuma prática lesiva ao povo, pois o atual modelo de negócios das apostas de cota fixa, as famosas *bets*, definitivamente não está alinhado com os princípios da nossa Constituição. Este mercado deverá passar necessariamente por adaptações de forma e de conteúdo, ou deverão ser extintas em um futuro próximo por incompatibilidade com a Carta Magna de 1988.

Estamos certos de que as contribuições aqui apresentadas serão de grande valia para o esclarecimento das questões em análise e para o aprimoramento da prestação jurisdicional por parte do Supremo Tribunal Federal.

Com essas breves considerações, mais uma vez, agradeço o convite de Sua Excelência o Senhor Ministro Fux para a participação neste

prestigioso evento. E aqui mais uma vez, saúdo pelo acerto do método de escolher a audiência pública como instrumento para o processo.

Também deixo registrado, por fim, que a Advocacia-Geral da União, ciente de sua relevância e de sua missão institucional, estará sempre à disposição para o enfrentamento e o diálogo deste tema tão importante nos dias atuais.

Senhor Ministro, acredito que nós estamos diante de um dragão, e o nosso desafio aqui é tentar domá-lo.

Muito obrigado pela oportunidade.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Agradeço ao Ministro Jorge Messias e às suas percucientes colocações aqui.

E agora concedo a palavra à Sua Excelência o nosso Subprocurador-Geral da República, Doutor Luiz Augusto Santos Lima.

O SENHOR LUIZ AUGUSTO SANTOS LIMA (PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA) - Bom dia a todos e todas. Ministro, parabenizo-o pela iniciativa. Sou um fã desse instrumento de atuação. Vossa Excelência sabe que nós já tivemos várias outras oportunidades, e os resultados sempre foram ótimos. E esse aqui não vai ser menos.

Eu não vou me repetir, porque os dois discursos anteriores foram acho que muito bem, pegaram todo o universo desse problema, porque, realmente, a facilidade para a realização do ato de jogar e a facilidade do fluxo financeiro trazem todos esses efeitos que nós estamos aqui vendo, esse grande dragão a ser domado.

E digo, Ministro, é que nós já temos instrumentos, de imediato, em uma cautelar, de sustar, por exemplo, a propaganda. Porque já tem o instrumento, foi feito isso para o cigarro, para vários produtos. Por que não, de imediato, aplicar, por um princípio de precaução, nesse ambiente?

A questão dos recursos oriundos de programas sociais, os bancos têm condição. Com uma ordem simples do Banco Central, qualquer aposta que deva ser feita com recursos oriundos de programas sociais naquela conta não poderá ter curso. Isso é muito simples, fácil. Eu não vejo problema, com base nos princípios que nós estamos na condição. Como o Senhor disse, Ministro Messias, andando por uma inconstitucionalidade. Nesse dragão já pode ser colocado aí uma corda de imediato.

Mas, Ministro, eu não vou, de maneira alguma, tomar mais tempo.

Quero dizer que o Ministério Público tem preocupação com esse tema. Há mais ou menos uns seis meses, nós instauramos um procedimento na Terceira Câmara para acompanhar o início da regulamentação. Tivemos várias reuniões no Ministério da Fazenda discutindo esse tema. E recentemente, há uns dois meses, nós instauramos um procedimento para examinar as questões do ambiente do jogo sobre prejuízo ao consumidor, possibilidade de utilizar isso em lavagem de dinheiro, quer dizer, antes de tudo, nós temos que aprender a ter conhecimento do que é isso. Que dragão é esse? Então nós, sim, do Ministério Público Federal, já estamos também acompanhando todo esse ambiente e esperamos cada vez mais colaborar na solução disso, no ambiente dessa ação que nós estamos tratando, com certeza o procurador-geral da República terá todos os subsídios para ter o seu parecer e bem se posicionar.

Muito obrigado e bom trabalho a todos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado, Doutor Luiz Augusto Santos Lima. Vossa Excelência também sempre que tem participado comigo em audiências públicas, nós conseguimos colher subsídios. De sorte que as decisões têm sido muito bem adequadas à realidade e efetivas. Não adianta a decisão ser uma divagação acadêmica, tem que ser realizável.

Então, agradeço muitíssimo esse início do nosso trabalho com as manifestações da Ministra Macaé Evaristo, do Ministro Jorge Messias, do Doutor Luiz Augusto Santos Lima, subprocurador-geral.

E agora então está aberta realmente a audiência - que é para ouvir, audiência pública - com os nossos expositores.

Seguindo então a ordem de inscrição, eu concedo aqui a palavra à Confederação Nacional do Comércio de Bens e Serviços de Turismo - CNC. Aqui nós temos dois inscritos, que não sei se dividirão o tempo de dez minutos ou se um deles será indicado.

Então, convido para assumir a tribuna os Doutores Felipe de Sá Tavares e Fábio Gomes de Moura Bentes, que são os representantes exatamente da parte que requereu a declaração de inconstitucionalidade da lei.

O SENHOR FELIPE DE SÁ TAVARES (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS E SERVIÇOS DE TRURISMO - CNC) - Bom dia a todos. É um prazer estar aqui, Ministro. Muito obrigado.

Ressalto e dou os bons dias para todas as autoridades, Ministra Macaé, Ministro Jorge Messias, Ministro Luiz Augusto.

É um prazer estar aqui destacando e trazendo o estudo e os pontos da visão do setor produtivo do varejo brasileiro. Eu destaco como ponto inicial que a nossa motivação do estudo, em última instância, é que a gente entende

a complexidade da decisão de regular o mercado, de se intervir, às vezes, no limite, e até proibir alguma atividade.

Essa decisão precisa ser pautada em evidência, e evidências quantitativas, causais, tentando investigar tudo o que pode acontecer naquela sociedade, naquela economia. A gente sabe que ninguém tem bola de cristal, então, por isso que as evidências se tornam tão importantes para essa decisão tão crucial e tão sensível.

Então, para a gente entender a motivação do nosso estudo como entidade representativa do setor terciário brasileiro, e aí destacando aqui o varejo. O crescimento dessas apostas de quota fixa chamou a atenção da Confederação com a quantidade de discussões e pesquisas auxiliares que começaram a surgir. Efeitos de cancelamento de matrícula de ensino superior, efeitos de inadimplência em plano de saúde, o perfil de baixa renda e o perfil de mulheres apostando excessivamente nessas apostas. E a gente sabe que esse perfil da baixa renda e do público feminino tem uma correlação muito elevada com os gastos e os programas sociais, dado que elas são preferenciadas no recebimento e na gestão desses recursos.

Então, isso tudo começou a chamar a nossa atenção e um fator que foi crucial para a decisão de estudar foi a diminuição do desempenho do varejo

nacional. A gente começou a ver que tinha algo acontecendo que não estava seguindo o *script* que era esperado na atividade econômica e do nosso setor.

E quando a gente fala aqui dessa possível interferência e do impacto no varejo brasileiro, a gente não está falando de um setor isolado que produz sozinho. Toda vez que o varejo deixa de faturar ou a sua dinâmica é afetada, na verdade o que foi impactado é o padrão de consumo das famílias brasileiras. O consumidor, a família, o seu João, a Dona Maria, ele não consome direto da indústria, ele não consome direto do campo, onde produz. Todo o seu consumo é feito via o varejo, seja em supermercados, hipermercados ou qualquer tipo de outro estabelecimento.

Nos últimos 12 meses, chamou a atenção que a gente pode ter um gasto em apostas entre 68 e 240 bilhões de reais pelas famílias brasileiras. Essa variação tão grande chamou nossa atenção, inclusive pela dificuldade de a gente ter certeza absoluta do quanto que as famílias estão apostando, dada a fluidez do mercado digital e a dificuldade de se controlar.

Em termos representativos, isso pode representar já 2,2% do PIB, 3,4% do consumo total e pode chegar a uma representatividade de 77% da massa salarial brasileira; ou seja, pode ter família brasileira que está botando quase 100% da sua renda em apostas na modalidade *online*.

Então, a gente foi em três linhas de atuação para tentar desvendar todas as particularidades desse efeito desse mercado. O primeiro é uma análise que a gente chama, na economia, de equilíbrio geral. Então, vamos tentar simular tudo o que está acontecendo hoje com essas premissas e ver como que seria o novo cenário de equilíbrio, qual que seria a nova realidade do país se esse cenário de apostas permanecer e for mantido do jeito que está.

O segundo foi entender se tem um efeito sobre o faturamento e o desempenho potencial do mercado varejista, dado que é por onde as famílias executam o seu perfil de consumo.

E aí, por fim, impactos causais econométricos, que a gente fala, para a gente buscar entender se realmente o efeito daquela aposta, do excesso de gastos realmente causou, efetivamente descontando todos os outros efeitos que pudessem gerar confusão na análise, se ele realmente gerou o impacto sobre indicadores de bem-estar das famílias brasileiras.

O nosso grande problema aqui nessa dificuldade dos estudos é, primeiro, a baixa governança e a dificuldade de se confiar nos valores. A gente sabe que as famílias já estão apostando algo próximo de 240 bilhões de reais do PIB. O quanto volta desse dinheiro, a grande verdade é que a gente não faz a mínima ideia, porque toda a governança instalada nessas plataformas é sediada em paraíso fiscal.

Então, a gente já tem uma baixa governança. Da forma como o mercado digital funciona, é difícil regular o digital que é sediado no país. Quando esse digital é sediado fora do país e em paraíso fiscal, é dez vezes mais difícil.

Então, a gente tem uma grande sensibilidade em lidar com esse efeito de retorno dos valores apostados. E aí para tentar entender todo o impacto, a gente simulou diversos cenários, que variam desde 24 bilhões de reais de apostas até 240 bilhões de reais, tentando trazer o melhor e o pior cenário dado o efeito das apostas.

Sobre a inadimplência, e aí aqui buscando o efeito da causalidade, descontando todos os fatores de confusão que pode trazer nos dados, a gente identificou uma causalidade que, em 2024, 1,3 milhão de brasileiros se tornaram inadimplentes. A inadimplência é o pior cenário possível que a gente pode ter no quadro de endividamento, que é quando a família deixa de ter condições de arcar com seus compromissos, ou seja, ela deixa de pagar aquela conta e está inadimplente, ela está atrasada com essa situação.

Nas nossas pesquisas, a gente tem uma pesquisa mensal, em a gente roda mais de 18 milhões de questionários pelo Brasil inteiro, divulgada mensalmente, a PEI, que é a Pesquisa de Endividamento e Inadimplência dos Consumidores e das Famílias, onde a gente destacou que quem vem aumentando

a sua inadimplência é a faixa entre 0 e 3 salários mínimos de renda. Então, aqui tem uma preocupação extra, por quê? O Brasil tem renda baixa. Toda vez que uma família com renda baixa se torna inadimplente, ela tem uma dificuldade muito grande de sair dessa situação, porque ela não tem espaço orçamentário para lidar com imprevistos. Então, isso vai se perdurar por 24, 36, 48 meses em inadimplência, porque não tem de onde tirar esse dinheiro.

Na parte de impacto no desempenho do setor, o que a gente viu? A gente conseguiu desagregar e pensar o que seria o setor varejista funcionando de forma perfeita na sua tendência potencial e como foi o real. O real é a linha amarela. O potencial dele, do que se esperaria, dados os fatores de crescimento de renda, diminuição do desemprego, aumento de crédito disponível às famílias, diminuição de juros, que a gente tem entre 23 e 24, como que estaria desempenhando? O que a gente viu? Que houve um descolamento entre o faturamento potencial e o real.

O que isso mostra? Quer dizer que está aumentando renda, o varejo deveria estar performando melhor, porque as famílias deveriam estar consumindo mais, mas esse dinheiro desapareceu na atmosfera em algum lugar que a gente não sabe. Por quê? A poupança não aumentou e o consumo está abaixo do que deveria estar. Para onde foi o dinheiro? O que a gente estimou? Que só nesses oito meses, aqui os dados vão até agosto de 24, o varejo já deixou na mesa,

que desapareceu na atmosfera, mais de 90 bilhões de reais em faturamento. Então, esse dinheiro foi parar em algum lugar e a gente não sabe para onde foi.

Quando a gente olha a relação entre o consumo, indicador do IBGE, da PMC, em relação ao crescimento da renda disponível das famílias, o que a gente está vendo? Que em 2024, essa relação despencou e ela vem aumentando cada vez mais essa taxa de decrescimento.

Isso alerta o seguinte fator: que a renda das famílias aumenta, mas o consumo não aumenta na mesma proporção, ou seja, a família pega a renda extra e leva para outro lugar que a gente perde esse registro. Esse é um sinal que o varejo brasileiro está desacelerando muito e que as famílias estão mudando completamente o seu padrão de consumo, porque não estão mais indo para o varejo para consumir e alocar a sua renda. Isso quer dizer que você deixa de consumir proteína, isso quer dizer que você deixa de consumir itens de higiene pessoal, isso quer dizer que você deixa de comprar carro, televisão, celular, vestimentas. O varejo perdeu esse dinheiro e isso ficou em algum lugar da atmosfera que a gente não tem registro.

Quando a gente vai para um contrafactual para sair do dado IBGE e buscou dados de mercado, usando o índice de varejo da Cielo, por exemplo, a mesma tendência de queda do desempenho do varejo se apresentou, mostrando

uma queda significativa nos últimos oito meses, considerando de janeiro a agosto de 2024.

E aí, para a gente fechar, o que a gente trouxe como contrafactual? A gente sabe que as famílias querem buscar novas formas de entretenimento. Isso a gente entende, dado o crescimento das apostas. Mas a gente buscou iniciar essa nova linha de entretenimento por um setor muito desafiador e muito fluido, muito difícil de se ver. Em todos os outros países, a modalidade mais clássica do entretenimento de apostas é no cassino físico. E aí a gente destaca aqui a possibilidade da governança mais apropriada. Por quê? Você consegue proibir que menor de idade entre, você consegue criar mecanismos de controle reais para que aquele CPF não saia de uma mesa e vá para a outra. Inspirado na própria legislação americana, que já consta no projeto de lei do Senado, você pode criar um 0800 do governo, em que um apostador compulsivo ou a família dele pode ligar e fazer um cadastro negativo daquele CPF, onde todas as empresas estariam proibidas de prestar aquele serviço e todo o agravante da lavagem de dinheiro e de todas essas preocupações de manipulações seriam encerradas porque as empresas estariam oficialmente no Brasil.

Só para fechar, a gente tem um impacto aqui econômico de uma modalidade em contrafactual à outra, no cassino *online*, a gente já está perdendo

algo entre R$ 19 e R$ 220 bilhões no PIB brasileiro nesse novo cenário de equilíbrio. Os cassinos físicos, considerando apenas um cassino por estado nas regiões norte e nordeste, como uma estratégia de desenvolvimento regional, a gente teria um efeito positivo de 148 bilhões de reais no PIB. Em termos de faturamento dos setores, de faturamento bruto da economia brasileira, a gente perde hoje no *online* entre 39 e 364 bilhões de reais por ano. No cassino físico, a gente poderia ter um efeito positivo de 274, porque ele ativa toda uma cadeia hoteleira, toda uma cadeia de varejo e desenvolvimento local, que no *online* feito do sofá da sala é impossível de ser alcançado.

Na arrecadação de impostos, os cassinos *online*, segundo os dados da Receita Federal, podem chegar no máximo a 14 bilhões de reais de impacto de arrecadação. No cassino físico, a gente tem uma expectativa de 37 bilhões de reais de arrecadação entre todos os impostos. Só a CID jogos, que seria um novo tributo criado pela legislação proposta no Senado Federal, a gente teria uma arrecadação em média de 20 a 22 bilhões de reais por ano. Para entender, isso é 90% do *deficit* fiscal projetado para 2024 da economia brasileira. Então talvez a forma de solucionar grandes problemas possa ser você regular setores liberando o mais tradicional, o que os outros países fizeram buscando a boa experiência.

Para fechar, em termos de geração de emprego, o cassino *online* não gera, não ativa a massa de empregados no Brasil, sejam CLTs ou estatutários. Nos cassinos físicos, a gente tem uma expectativa de mais de um milhão de postos de trabalhos oficiais sendo gerados, dada toda essa ativação da economia regional que um cassino físico poderia trazer.

Então a gente traz esse destaque para mostrar que tem saída, que está tendo efeito negativo nos setores econômicos e esses números vêm só piorando mês após mês com esse agravante, esse crescimento descontrolado dos cassinos *online*.

Agradeço a atenção e peço desculpas pelo tempo.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Então, agradeço ao Doutor Felipe de Sá Tavares pela sua exposição e convido para assumir a tribuna pelo prazo regimental o Doutor Paulo Pereira da Silva, o Paulinho da Força, que falará pelo Partido Solidariedade.

O SENHOR PAULO PEREIRA DA SILVA (PARTIDO SOLIDARIEDADE) - Senhor Ministro Luiz Fux, parabéns pela audiência pública. Acho que estamos aqui com um dos maiores problemas da história do Brasil.

Cumprimento a Ministra Macaé, o Procurador Luiz Augusto e o Ministro Jorge Messias.

Quero falar como uma das pessoas que mais defendeu os bingos e os cassinos. Desde antes de ser deputado, defendia os cassinos. Foi eu que comandei todas aquelas manifestações, lá em 2004, quando o Presidente Lula fechou os bingos no Brasil. Inclusive fiz uma manifestação aqui na praça com mais de 30 mil pessoas que trabalhavam nos bingos. Na época, os bingos empregavam, Ministro, 120 mil pessoas diretas, e indiretas chegavam a dizer em 700 mil pessoas, entre taxistas, bares, restaurantes, enfim. E como foi fechado, perdemos esses empregos. Mas, nesses 18 anos que estou no Congresso como deputado, sempre defendi a abertura dos bingos e dos cassinos. Então, quero falar como uma das pessoas que mais defendeu o jogo legal no Brasil.

Na época, enquanto os bingos criaram 150 mil empregos - eu sou testemunha, porque fiz manifestações pelo Brasil inteiro -, sabe quantos empregados as *bets* têm no Brasil? Zero! Nenhum! Nenhum emprego. Sabe quanto eles pagaram de imposto em todo esse período? Zero! Nenhum centavo. Essas empresas estão fora do Brasil. O que elas arrecadaram das pessoas pobres aqui foi levado para fora do país. Não pagaram um centavo de imposto.

Baseado nisso, eu queria mostrar aqui uma coisa dos trabalhadores, já que meu partido tem uma relação muito grande com os trabalhadores.

Ministro, hoje, o Brasil tem 52 milhões e 800 mil pessoas com carteira assinada, gerando uma massa salarial de 1 trilhão e 700 bilhões de reais, e tem 12 milhões e 700 mil funcionários públicos, gerando 536 bilhões de reais. Se nós pegarmos a massa salarial de 2 trilhões e 336 bilhões, e o brasileiro está apostando 20 bilhões por mês - e a pesquisa da própria Confederação do Comércio mostra que isso vem crescendo a cada mês, a cada dia, a cada hora. Então, segundo os dados do Ministério da Fazenda, 20 bilhões de reais em apenas um mês - mês de agosto, quanto foi o de setembro, ou o de outubro, nós não sabemos. Talvez o Ministério poderia divulgar para podermos ter conhecimento. Logo, são 240 bilhões por ano. Ou seja, 10% da renda desse trabalhador é para apostas.

E quanto retorna? Normalmente, esse retorno é meio mesmo fictício, porque a pessoa deixa lá na conta para apostar de novo. Esse dinheiro não está entrando no comércio e no serviço. Exatamente por isso que essas questões do comércio vêm acontecendo, como diminuir o número de pessoas que estão comprando.

Ministro, a partir disso, nós entramos, junto com a Confederação do Comércio, com a ADI, pedindo para que o Supremo Tribunal possa a corrigir,

como diz o Messias, o dragão. Mas, se não pararmos esse dragão, ele continuará a comer o dinheiro do povo mais pobre do Brasil todos os dias.

Vejam bem, gastar 3 bilhões de quem recebe Bolsa Família ou do BPC com pessoas que não pagaram um centavo de imposto? Estaremos pegando dinheiro do imposto dos brasileiros e levando embora para fora do país.

No dia da votação do Projeto nº 14.790, o meu partido, através do líder Álvaro Ribeiro, entrou com uma emenda para tentar proteger o pessoal do Bolsa Família e do BPC. Infelizmente, nós perdemos, não foi aprovado. A partir dali, entramos com um projeto de lei, temos um projeto de lei lá, então, para que essas pessoas sejam proibidas de apostar. Nós entramos até porque a lei que nós aprovamos no Congresso - nós, não, porque eu votei contra -, essa lei não criminaliza os jogos. Essas empresas que estão fazendo e desfazendo no Brasil não têm criminalização nenhuma, nem depois que foram outorgadas. Então nós entramos com um projeto para criminalizar esses jogos dessas empresas. Entramos também com outro projeto para que o pessoal do BPC e do Bolsa Família seja proibido de jogar.

Hoje têm cerca de 300 empresas que pediram outorga no Ministério da Fazenda. Só que o Ministério da Fazenda, além de uma burocracia infernal que criou, está cobrando 30 milhões de outorga e 12% de imposto. Como nenhuma delas está regularizada até hoje, nenhuma dessas empresas está legal,

está tudo irregular, nenhuma delas está legalizada, porque o Ministério da Fazenda não deu outorga para nenhuma delas. Só tem dois estados que outorgaram: Rio de Janeiro e Paraná. Do Paraná não peguei os dados, mas o Rio de Janeiro está cobrando 5 milhões e 5% de imposto. Daqui a pouco, São Paulo, não sei por que o governador não fez ainda, vai dizer: o meu aqui vai ser 3 milhões e 3% de imposto. Ou seja, nós vamos ter uma guerra fiscal das empresas de *bets* no Brasil. Coisa de maluco!

Bom, repetindo que não tem nenhum emprego, com os efeitos na população desastrosos, danosos. Por isso, Ministro, nós entramos com aquela ação aqui, com essa ADI. E acho que o Senhor, como Relator, tem a oportunidade de parar isso, de dar um breque. Talvez parar. Tem até um precedente aqui com as emendas parlamentares, que parou para ajeitar o caminhão. Por que o Supremo não pode parar essa brincadeira? Todos os clubes da Série A estão sendo patrocinados pelas *bets*. Todos! Os 20 clubes.

A propaganda é uma coisa impressionante. Eu peguei essa semana, Presidente, que eu estava querendo fazer uma propaganda do Solidariedade aqui nos jornais e consultei os três principais jornais do Brasil, não vou falar o nome. Sabe quanto custa uma folha interna? Interna! Um milhão e trezentos mil reais. Todos os dias, não é na capa, eles põem antes da capa, duas, três páginas. Aquela dali eu não sei quanto custa, mas deve ser bem mais que isso.

A propaganda que estão fazendo na cabeça das pessoas pobres é uma coisa escandalosa. Primeiro paga o clube de futebol, porque todos nós somos apaixonados, eu como são-paulino, mas corintiano prefere pagar o Corinthians do que comer, ou o flamenguista que ganhou o título ontem. Você imagina com a propaganda do time dele para que ele jogue, como é que está isso na cabeça das pessoas mais pobres do Brasil.

Então, acho que o Senhor tem a oportunidade de parar isso e dar um prazo para que a gente possa corrigir. Por exemplo, como é que a gente pode corrigir isso? O Brasil tem que criar uma agência reguladora, tem que tirar do Ministério da Fazenda. O Ministério da Fazenda só pensa em dinheiro, só pensa em arrecadar. Está aí essa confusão toda por isso. Por que a gente não pode, então, por lei, criar uma agência, como têm outros setores? Por que a gente não pode segurar isso por um período para que a gente possa corrigir, para aprovar essa legislação, para proteger os menores, para proteger as crianças, para proteger as pessoas mais pobres?

Além disso, eu queria dizer para as empresas que devem estar aqui. Vocês não tinham endereço aqui no Brasil, vocês não têm até hoje, mas daqui a uns dias vocês vão ter. Ministro, nós vamos entupir os tribunais de ações. Todo mundo que jogou e perdeu, nós vamos entrar com ações na Justiça para reparar o dano que vocês fizeram. Vocês levaram bilhões do povo mais pobre do Brasil, e

nós, através do meu sindicato, do sindicato da minha central, das demais centrais, nós vamos mostrar aos trabalhadores o dano que foi feito, teve gente que perdeu casa, perdeu carro, gente que está quase se suicidando, para que seja reparado na Justiça.

E é lógico que, para que isso pare já, eu faço aqui, para cumprir o meu prazo, Ministro, um apelo para que o Senhor pare com esse dragão que está comendo a renda dos brasileiros.

Muito obrigado!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Eu agora convido para assumir a tribuna, pela ordem aqui indicada, Doutor Leonardo Albanez, pelo Tribunal de Contas da União.

O SENHOR LEONARDO ALBANEZ (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO) - Bom dia a todos! Cumprimento o excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, também o Subprocurador Doutor Luiz Augusto. E é uma honra para mim representar aqui o Ministro Bruno Dantas e uma honra também para o Tribunal de Contas da União poder participar dessa audiência colocada pelo Ministro Luiz Fux, Relator da ADI 7.721, para debater esse tema que é de grande relevância e se mostra bastante oportuno para o país.

Nessa oportunidade, o meu trabalho aqui é apresentar as fiscalizações em curso no TCU, fiscalizações que se iniciaram todas no mês passado, relacionadas ao crescimento das apostas *online* no Brasil.

Inicialmente, destaco que são cinco eixos de análise nos trabalhos em curso no TCU, iniciados, como eu disse recentemente, e que contemplam grande parte das preocupações nacionais sobre a temática, que já apareceram, na audiência de hoje, e que, em boa medida, estão apresentadas também no curso desta ADI.

Os cinco eixos são: saúde pública (com a preocupação com o aumento dos casos de ludopatia associados ao maior acesso às apostas *online*); os impactos econômicos (seja sobre o endividamento de indivíduos, especialmente de jovens e vulneráveis, reduzindo a renda para necessidades básicas das famílias); os riscos de lavagem de dinheiro e de cometimento de outros crimes financeiros; as questões ligadas à segurança de dados dos usuários e aspectos de tecnologia da informação; e as questões tributárias, pensando nos reflexos na administração tributária devido às mudanças na dinâmica econômica e financeira e dificuldades na fiscalização a cargo da Receita Federal.

A experiência internacional tem corroborado todas essas preocupações. Segundo estudo recente da revista *The Lancet*, em 2023, 46% da população adulta e 18% dos adolescentes no mundo praticaram algum tipo de jogo

de azar. Entre jogadores de apostas esportivas *online*, estima-se que cerca de 9% dos adultos e mais de 16% dos adolescentes serão afetados por transtornos relacionados ao jogo. E mesmo em países onde o mercado de apostas *online* é mais consolidado, como o caso de Reino Unido, Austrália e Suécia, a falta de regulamentação adequada ou supervisão eficaz é elevada a graves problemas sociais.

Assim, os reflexos sociais e econômicos decorrentes das apostas *online* exigem atenção no poder público, especialmente na atividade regulatória e fiscalizatória.

O Estado brasileiro tem o dever de compreender essas questões em profundidade e conduzir as políticas públicas necessárias, amparadas em evidências, para prevenir riscos e mitigar efeitos colaterais.

Ciente desse cenário e do dever constitucional do TCU, em 2 de outubro último, a presidência do Tribunal de Contas da União comunicou ao Plenário da Corte de Contas a realização de ações de controle, para conhecer e acompanhar as medidas do Governo Federal destinadas a prevenir e tratar os problemas relacionados às apostas *online*.

O comunicado da Presidência destacou os eixos referidos como lavagem de dinheiro, roubo de dados, envolvimento de menores de idade, custos para a saúde pública e impacto no poder de compra das famílias vulneráveis.

E é sobre esses cinco diagnósticos e auditorias que passo a discorrer agora.

A primeira fiscalização visa avaliar o comprometimento da renda da população vulnerável com apostas *online*. O estudo recente do Banco Central, já mencionado hoje aqui, estimou que 5 milhões de beneficiários dos programas sociais federais apostaram 3 bilhões, em agosto de 2024, reforçando as preocupações sobre riscos financeiros para indivíduos e famílias.

A fiscalização em curso pretende avaliar em que medida famílias beneficiárias estão direcionando recursos do Bolsa Família para apostas, afetando a renda para necessidades básicas, verificar se os órgãos públicos dispõem de dados e ferramentas para medir essa exposição econômica de forma precisa, aprofundar a análise do Banco Central, oferecendo um panorama preciso do impacto econômico sobre as famílias e avaliar se o Ministério do Desenvolvimento Social tem medidas em andamento para proteger essas famílias dos riscos decorrentes do vício em apostas.

A segunda fiscalização acompanha as ações do Ministério da Saúde, em relação aos impactos do mercado de apostas *online* sobre a saúde pública, considerando as políticas vigentes e os custos envolvidos. O Ministério da Saúde, por meio do Departamento de Saúde Mental, e, por sua vez, os estados e

municípios, com seu Centro de Atenção Psicossocial, os CAPS, atuam conjuntamente na área de saúde mental.

Para 2025, a rede de atenção psicossocial terá um orçamento de meros R$ 20 milhões para sua estruturação. Nesse caso, a fiscalização pretende analisar o dimensionamento e evolução do problema na população brasileira e distribuição dos pacientes tratados pelo SUS devido a vícios em apostas *online*, a existência de medidas planejadas ou em curso para prevenir e tratar a incidência de vício em jogos de apostas *online*, a capacidade da rede de atenção psicossocial e a disponibilidade orçamentária para prevenir riscos e cuidar de pacientes afetados e a integração entre órgãos federais e instâncias federativas para conduzir políticas de prevenção e tratamento.

A terceira fiscalização acompanha as ações do Coaf na prevenção da lavagem de dinheiro, relacionada ao mercado de apostas de cota fixa de eventos esportivos. A experiência internacional relata inúmeros casos de sonegação tributária e lavagem de capitais nesse setor. Então, a fiscalização em curso nesse caso busca verificar a estrutura tecnológica e operacional do Coaf para prevenir a lavagem de dinheiro no setor de apostas *online*, verificar a adequação do arcabouço normativo para enfrentar os desafios específicos do setor e verificar as medidas planejadas e em curso pelo Coaf para prevenir a utilização das apostas como mecanismos de lavagem de dinheiro.

Uma quarta fiscalização em curso abrange as ações do Governo Federal para prevenir o roubo de dados dos apostadores e outros aspectos de tecnologia de informação nas empresas autorizadas a explorar jogos com apostas de cota fixa. Essa fiscalização destina-se a identificar o nível de prioridade do tema segurança da informação na agenda regulatória, a adequação da estrutura organizacional e orçamentária do Ministério da Fazenda para regular e supervisionar as empresas nos aspectos de segurança da informação, a adequação na estratégia de fiscalização para garantir que as empresas implantem controles para reduzir riscos aos usuários, as informações sobre mapeamento de riscos e avaliações relacionadas à segurança da informação e os possíveis problemas decorrentes no estabelecimento de requisitos para homologação das entidades certificadoras.

Finalmente, uma quinta fiscalização, também em curso, aborda os aspectos tributários, comparando a legislação aplicável à tributação das casas de apostas *online* no Brasil com a prática internacional. Há grandes preocupações sobre o efeito do crescimento do mercado de apostas *online* na arrecadação tributária devido a alterações nas dinâmicas econômicas e de movimentação financeira, aos riscos de sonegação e às dificuldades de fiscalização. O estudo verificará se a tributação no Brasil, se o modelo adotado no Brasil está alinhado com os *benchmarks*

internacionais e apontará possíveis lacunas a serem regulamentadas, contribuindo para a atuação do Poder Legislativo e da Receita Federal.

Os resultados dessas cinco fiscalizações permitirão ao TCU formular um diagnóstico da maturidade do arcabouço fiscal e regulatório das apostas *online* do Brasil, bem como da suficiência das políticas públicas e da capacidade institucional do governo para a regulação e fiscalização adequadas. Será então possível identificar lacunas e oportunidades de melhoria nas medidas mitigatórias e preventivas em relação aos impactos indesejados sobre a saúde mental, sobre a renda da população vulnerável, sobre a tributação, além de aprimorar políticas de segurança da informação e combate à lavagem de dinheiro e outros crimes financeiros.

Concluo minha fala informando, então, que os resultados dessas fiscalizações, que normalmente já são destinados ao próprio Poder Executivo e ao Congresso Nacional, terão seus relatórios e acórdãos encaminhados ao Ministro Luiz Fux para juntada na ADI 7.721.

Eu agradeço a oportunidade, Senhor Ministro, de contribuir com esse debate e reitero a prontidão do Tribunal de Contas para colaborar com as iniciativas deste Supremo Tribunal Federal.

Muito obrigado e bom dia a todos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Convido agora, para assumir a tribuna em nome da Procuradoria-Geral da República, a Doutora Cecilia Vieira de Melo Sá Leitão.

A SENHORA CECILIA VIEIRA DE MELO SÁ LEITÃO (PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA) - Bom dia a todos.

Primeiramente eu cumprimento o excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, na pessoa de quem cumprimento os expositores e todos aqueles que acompanham esta audiência pública seja por meio virtual, seja presencialmente.

Diante do despacho de convocação do Ministro, que bem destaca que esta oportunidade se destina, na realidade, à colheita de subsídios técnicos, ao aprofundamento da questão, à compreensão de todas as camadas que exigem a atenção da Corte, nesta oportunidade, o objetivo da Procuradoria-Geral da República é exercitar a escuta ativa, na certeza de que é a escuta ativa que melhor pavimenta o nosso posicionamento, a nossa atuação e todas as possibilidades, todas as medidas que se encontram à disposição do Ministério Público.

Na realidade, pouco tenho a acrescentar diante das colocações do colega, o Doutor Luiz Augusto, que tão bem teceu colocações aqui já no início deste ato. Então, eu anseio, nós ansiamos, nós da Procuradoria Geral da República,

por ouvir a contribuição de cada um dos expositores neste dia de trabalho e também amanhã, agradecendo desde já o empenho de cada um dos senhores na melhor visualização desta matéria.

Obrigada.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Acredito que a Doutora Cecília tenha falado também pela Doutora Natália, não é? Ela não está presente? Ah, pois não.

Convido agora para assumir a tribuna o Doutor Regis Anderson Dudena, Secretário de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda.

O SENHOR REGIS ANDERSON DUDENA (MINISTÉRIO DA FAZENDA) - Bom dia a todas e todos! Cumprimento o excelentíssimo Senhor Presidente da audiência pública e Relator das ADIs, o Ministro Luiz Fux, e o Senhor Subprocurador-Geral da República Luiz Augusto Lima.

Saúdo os servidores públicos, os representantes dos Três Poderes, do Ministério Público, senhoras e senhores advogados, expositores, membros da imprensa e a todos e todas que acompanham essa audiência pública.

Represento aqui a Secretaria de Prêmios de Apostas do Ministério da Fazenda, órgão com atribuição de regulação e autorização da modalidade lotérica aposta de quota fixa em âmbito nacional. Antes de apresentar

a regulação, valem breves palavras acerca da legislação, da legalização das apostas no Brasil.

A União, no exercício de sua competência privativa, criou, em 2018, a modalidade lotérica aposta de quota fixa como serviço público, um sistema de apostas relativas a eventos reais de temática esportiva. Trouxe um regramento simplista do ponto de vista regulatório. Havia a previsão de destinações sociais, a incidência de imposto de renda, a instituição de uma taxa de fiscalização, além de referências genéricas à publicidade e ao dever de se remeter ao Coaf informações relativas à prevenção à lavagem de dinheiro e de financiamento ao terrorismo.

O texto sancionado previa que o Ministério da Fazenda regularia as apostas no prazo de dois anos, prorrogável por igual período, prazo que se encerrou em dezembro de 2022, sem que o comando legal fosse cumprido. O diagnóstico na transição para este governo foi de que a lei precisava de incrementos, sobretudo em três pontos: a proteção dos apostadores; a proteção da economia popular com o combate à lavagem de dinheiro; e o enfrentamento dos riscos de manipulação de resultados esportivos.

Por isso foi editada uma medida provisória que visou sanar lacunas, como a inexistência de cobrança de outorga e ação sancionadora. Impôs-se ainda o dever de as empresas se estabelecerem no Brasil, a proibição de que não autorizados realizassem patrocínios e publicidade, e a expressa proibição da

participação de crianças e adolescentes e de pessoas que possam interferir no resultado esportivo.

A MP teve seu prazo de vigência encerrado, mas o seu texto foi incorporado em projeto de lei igualmente de autoria do Poder Executivo Federal, cuja sanção resultou na Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, questionada na presente ação.

Aqui vale o primeiro alerta. A ADI em questão busca a declaração da inconstitucionalidade de lei que justamente trouxe melhorias regulatórias, capazes de proporcionar, por um lado, a segurança jurídica e a proteção dos apostadores, e por outro, a proteção da economia popular, objetivos convergentes com os autores da ação.

A Lei nº 14.790 melhorou a Lei nº 13.759 de 18, e trouxe em seu texto avanços para o controle do setor e de suas externalidades. Vale mencionar dois pontos: a ampliação do que pode ser apostado, já que além dos eventos reais de temática esportiva, por emenda parlamentar, incluíram-se os jogos *online*. Mas também a Lei de 2023 impôs um período de adequação não inferior a seis meses para adequação.

Já em janeiro de 24, foi criada, no Ministério da Fazenda, a Secretaria de Prêmios e Apostas, com competência regulatória para a edição de atos normativos, autorização, monitoramento e fiscalização, além de sanção de

infrações. Suas atividades iniciaram em fevereiro deste ano com a edição de diversos atos normativos para a efetiva e eficaz regulação do setor, cuja plena exigibilidade inicia-se em 1º de janeiro.

Para trazer previsibilidade e segurança jurídica, editou-se uma política regulatória e uma agenda para 2024, com cronograma para edição de atos normativos com prazo para julho de 2024. Dez portarias foram publicadas, cumprindo-se o prazo. Não cabe aqui exaustiva descrição, mas um breve explanar para que esta Corte tenha visibilidade da temática já regulada.

Na lógica de outras regulações internacionais, foi editada uma portaria para habilitação de entidades certificadoras, isto é, são terceiros especializados para a certificação da idoneidade e cumprimento das regras no sistema de aposta e nos jogos *online* ofertados.

Em abril de 24, foi publicada uma portaria com regras para meios de pagamento, que prevê, por exemplo, a exclusividade de pagamentos por transferências eletrônicas entre conta cadastrada do apostador e conta transacional do agente operador, ambas mantidas em instituições financeiras e de pagamento autorizadas a funcionar pelo Bacen. Foram vedados pagamentos em dinheiro em espécie, em boletos, em cheques, ativos virtuais ou outros criptoativos, pagamentos ou transferências provenientes de conta não cadastrada, e o proveniente de terceiro,

e ainda a proibição de uso de cartão de crédito já em abril do corrente ano. Essa portaria foi construída com valorosas contribuições de servidores do Banco Central do Brasil.

Avançando em questões técnicas, duas portarias trouxeram requisitos tanto para os sistemas de apostas, quanto para os jogos *online*, que visam garantir a confiabilidade e idoneidade das apostas em atenção e proteção dos apostadores. Seu cumprimento é...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Sem interromper o seu raciocínio, Vossa Senhoria poderia indicar os números das portarias?

O SENHOR REGIS ANDERSON DUDENA (MINISTÉRIO DA FAZENDA) - Senhor Ministro, eu tenho relatado todos os números, se o Senhor me permite, eu posso passar. Como são dez portarias, eu posso fazer chegar. Eu tenho todas as notas de rodapé referenciando os números e as datas de publicação das mencionadas portarias. Faço chegar a Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado!

O SENHOR REGIS ANDERSON DUDENA (MINISTÉRIO DA FAZENDA) - Avançando em questões técnicas, duas portarias trouxeram

requisitos para sistemas de apostas e jogos *online*, visando garantir a confiabilidade e idoneidade das apostas em atenção e proteção dos apostadores. Seu cumprimento é iniciado com a certificação já mencionada e monitorado via sistema de gestão de apostas, desenvolvido pelo Serpro a partir de demanda da Fazenda, que permite a regulação, o monitoramento e a fiscalização do mercado de apostas no Brasil.

Em proteção ao Sistema Financeiro Nacional, foi publicada a portaria de prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa. Tal portaria prevê políticas, procedimentos e controles internos obrigatórios para os agentes operadores, tais como avaliação, identificação, qualificação e classificação de riscos, além de deveres relacionados ao envio de comunicação ao Coaf, contando com um rol exemplificativo de atividades que requerem especial atenção no tocante à LD/FTP.

Mais uma vez, vale mencionar interações valiosas com o Coaf, o Bacen, além de participação na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro, ENCLA, que conduziu, em 2024, ação específica para a temática, na qual a SPA participou.

Há ainda três portarias procedimentais, que tratam do pagamento das destinações sociais, do monitoramento e fiscalização e do regime sancionador, que prevê penalidades, desde advertência até multas, proporcionais

aos danos e ao produto de arrecadação, que podem chegar a 2 bilhões de reais, podendo ainda resultar na cassação da autorização.

A portaria de autorização iniciou, em maio de 2024, os procedimentos de requerimento da exploração da atividade. Trouxe requisitos regulando o dever de constituição de empresa brasileira, indicação de administradores, beneficiários finais, controladores, detentores de participação qualificada, entre outros. Prevê ainda critérios para a obtenção da autorização, consubstanciados na comprovação de habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, idoneidade, qualificação econômico-financeira e qualificação técnica.

Por fim, a portaria central para esta audiência, a de jogo responsável, que regula a exploração econômica, a promoção e a publicidade saudável e socialmente responsável, além da prevenção e mitigação de seus malefícios.

A opção regulatória, inspirada em experiências internacionais, foi de impor deveres aos agentes operadores de aposta de garantia do jogo responsável, por meio da prevenção, com promoção da conscientização de riscos de dependência e de transtornos do jogo patológico, além da proibição da participação de crianças e adolescentes. Prevê ainda meios operacionais, como mecanismos de autocontrole, limites, além do dever de manter políticas de jogo

responsável, que devem monitorar, implementando alertas, ferramentas de classificação e análise de dados para acompanhar e avaliar os perfis de risco, tudo monitorado pela SPA.

Adicionalmente, a portaria traz regras de publicidade, que impõem vedações como a da veiculação da sugestão de ganho fácil e o encorajamento de práticas excessivas. Há ainda a vedação de ações em locais de atendimento médico psicológico, destinados a ensino e à frequência de crianças e adolescentes. Prevê o dever de identificação de restrição etária do símbolo 18+, e a divulgação de riscos de dependência e transtornos do jogo patológico. Quanto ao patrocínio, há restrições, das quais destaca-se a vedação de patrocínio de crianças e adolescentes. Ainda quanto à comunicação, previram-se regras para os afiliados, que fazem propaganda *online* mediante compensação atrelada a resultados.

Por fim, a portaria traz um regramento para garantir a identidade dos apostadores e o respeito de seus direitos, bem como idoneidade de ações, com rastreabilidade de todas as apostas e operações financeiras de entrada e saída de recursos.

Para concluir, Ministro, vale mencionar que todas as preocupações são também preocupações do Ministério da Fazenda. O diagnóstico é de que uma ausência de regulação desde a primeira legalização trouxe, por um lado, um grande crescimento da atividade e, por outro, uma ausência de controle.

A manutenção das melhorias legislativas da Lei nº 14.790 e o pleno vigor e exigibilidade da regulação apresentada, a partir de 1º de janeiro próximo, parecem ser a melhor solução para o enfrentamento das externalidades negativas desse setor. A demanda pelo serviço é real e uma eventual declaração de inconstitucionalidade da lei apenas direcionará brasileiras e brasileiros a um mercado ilegal, inseguro e com efeitos nocivos como fraude, lavagem de dinheiro e a exploração dos apostadores, que tendem a agravar, potencializando problemas de saúde mental e financeira como superendividamento, sem possibilitar externalidades positivas como o recebimento de destinações sociais, impostos e tributos.

Uma vez deliberada pelo Congresso a legalidade da atividade, este Ministério da Fazenda, por sua Secretaria de Prêmios e Apostas, em colaboração com diversos órgãos, dos quais destaco aqui a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, tem atuado desde 2023 para a plena regulação e controle dessas atividades. É nossa posição que a regulação é o melhor meio de presença do Estado no setor e essa presença só será plena, eficaz e eficiente se a constitucionalidade da Lei nº 14.790 for reconhecida por esse Supremo.

Obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Eu agora vou convidar para assumir a tribuna, pelo Ministério da Saúde, dois expositores, que

eu não sei se vão dividir o tempo. Vão dividir o tempo? Então, estão aqui inscritos, a Senhora Sônia Barros e o Doutor Luiz Henrique Martins dos Anjos.

O SENHOR LUIZ HENRIQUE MARTINS DOS ANJOS (MINISTÉRIO DA SAÚDE) - Bom dia, Ministro-Relator, em seu nome cumprimento todas e todos. Eu pediria para corrigir o meu tempo para apenas um minuto e na sequência passamos a palavra para a Doutora Sônia.

Eu queria, nesse minuto, fazer uma breve introdução, recapitulando que esse cenário de dano à saúde mental, o país já vivenciou no período em que se proliferaram as casas de bingo e os chamados bingos eletrônicos. Naquela realidade, foi permitido ao STF fixar a Súmula Vinculante 2 com um entendimento baseado que a atividade de jogos é uma atividade fora do mercado e que, portanto, a sua eventual regulamentação permite ser de forma mais rigorosa, porque não está se falando de uma atividade que é da livre iniciativa.

É nesse cenário de regulamentação mais rigorosa que foi aqui referido, esse conjunto de portarias recentes e que estão ainda por vir a ser implementados. Agora, o cenário de ataque à doença mental, de danos à doença mental, é gravíssimo. , aqui, dados alarmantes serão apresentados e que, portanto, precisam de imediata atuação. Nesse sentido, o Ministério da Saúde irá apresentar, aqui, todas as medidas que vem adotando, independentemente de estar, ou não,

regulamentado, porque não sabemos em que medida será possível conter o dragão já mencionado aqui diversas vezes.

Da parte da consultoria jurídica, o que nos cabia foi criar especificamente a coordenação de integridade da informação, que já pôde atuar nessa matéria dos jogos *online*, permitindo à Advocacia-Geral da União notificar as plataformas para serem rigorosas na restrição à publicidade, a partir desse entendimento de ser a atividade dos jogos uma atividade retirada do mercado pela nossa condição e que permite, portanto, uma regulamentação mais rigorosa.

Por favor, Doutora Sônia.

A SENHORA SÔNIA BARROS (MINISTÉRIO DA SAÚDE) - Bom dia, senhoras e senhores, excelentíssimo Senhor Ministro, Subprocurador, estendo meus cumprimentos.

Muito do que preparamos para falar já foi comentado aqui, e, apesar de ser historicamente um fenômeno que não é novo, hoje, o jogo *online*, no contexto atual da internet, agrega uma característica peculiar que redimensiona a extensão desse problema, sobretudo quando envolve apostas.

Estudos que se dedicam à problemática dos jogos apontam que, após a regulamentação, há tendência de aumento tanto no número de jogadores, quanto nos valores por eles apostados. Esse cenário já nos traz alguns números que

nos impactam, inclusive em termos de número de atendimentos que nós temos na rede de atenção psicossocial aqui no Brasil.

Vocês estão vendo, na tela, um gráfico que relata, demonstra o aumento do número de atendimentos ambulatoriais na rede de saúde, tanto na rede de atenção psicossocial, como nas unidades básicas de saúde, com uma previsão de aumento em torno de mais de 100% daqui para mais 3 anos.

Isso nos preocupa e é importante que tenhamos uma compreensão dos conceitos que estão envolvidos na definição do jogo.

Passarei rapidamente, por conta do tempo, mas é do interesse de todos nós entender esses conceitos.

O Departamento de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas, com esta preocupação e no sentido de trazer evidências em relação à questão do jogo e da saúde mental, buscou, realizou um levantamento, a revisão bibliográfica e alguns dados epidemiológicos nos importam. Alguns já foram referenciados aqui, mas estima-se que, no último ano - 2023/2024, 46,2% dos adultos e 17,9% dos adolescentes jogaram com as maiores taxas identificadas entre homens, quando comparado a mulheres. Das pessoas adultas que jogam, 8,7% são classificados como envolvidos em jogo de risco e 1,41% em jogo problemático, ambos relacionados principalmente aos jogos *online*.

É importante também entender que a proporção de gastos com apostas é das famílias mais pobres, elas apostam cerca de 32% a mais do que as famílias mais ricas e ainda que o perfil das pessoas que desenvolvem problemas com jogo é de homem adulto jovem, pessoas de baixa renda e com dificuldades financeiras, com educação precária, desempregados e sem redes de apoio. Eles são universalmente considerados de alto risco e, ao mesmo tempo, uma grande preocupação com adolescentes e jovens, devido ao jogo *online*, problema também que se associa ao uso de tela. Então, é importante reiterar que grupos vulneráveis, como os mais pobres, jovens, idosos, grupos étnicos minoritários, incluindo populações indígenas, pessoas em situação de rua, pessoas com problemas prévios de saúde mental e de uso de substâncias são mais propensas aos efeitos negativos dos jogos.

Também há uma relação clara entre o jogo e o sofrimento mental. As pesquisas mostram que o jogo problemático pode tanto afetar negativamente a saúde mental, como também pode ser uma consequência de um sofrimento pré-existente, servindo como um mecanismo de enfrentamento aos problemas de saúde e do cotidiano. Assim como outros problemas de saúde mental, as questões que envolvem o jogo têm origem multifatorial e não podem ser analisadas somente na perspectiva dos sinais e sintomas.

Então, é importante que a gente tenha sinais de alerta. Na saúde, nós estamos com essa visão de conscientizar e fazer as pessoas entenderem e perceberem os sinais de alerta, como, por exemplo, ter menos tempo ou dinheiro para gastar com outras atividades prazerosas, família e outras atividades, o aumento de consumo de álcool e outras drogas, sofrimento frequente de culpa, arrependimento, insegurança, vergonha, mentir sobre o tempo e o dinheiro que gasta com o jogo.

Já na sequência, temos sinais de problemas com o jogo, que são dificuldades de relacionamento, conflito interpessoal, familiar, criança e adolescente mostrando sinais de angústia e enfrentando dificuldades na escola, desempenho reduzido nos estudos e no trabalho, dificuldades, dívidas financeiras, ter que ficar sem itens básicos como comida, pagamento de serviços públicos e roupas em troca de recursos para jogar, enfim, mudanças no padrão de sono, alimentação ou relacionamento sexual são alguns dos sinais de problema.

Para tanto precisamos pensar a política e os cuidados em saúde mental voltados para as pessoas que usam substâncias psicoativas igual ou semelhante com o jogo problemático. Porém, é claro que é preciso pensar nas especificidades desses problemas.

Um fator bastante relevante nas pesquisas que analisaram as políticas públicas de saúde ao redor do mundo é a conclusão de que, para serem de

fato efetivas, devem passar o nível individual de responsabilidade do sujeito para uma abordagem coletiva do problema de saúde pública em questão.

O cuidado em saúde mental para as pessoas com problemas com o jogo na Rede de Atenção Psicossocial deve ser ofertado com base nos princípios e diretrizes do SUS e da política nacional de saúde mental de maneira integral, intersetorial e conduzido por equipe multiprofissional. No âmbito da RAPS, da Rede de Atenção Psicossocial, temos vários objetivos, dentre os quais promover saúde, prevenir agravos à saúde, oferecer assistência, principalmente para os grupos populacionais mais vulneráveis, reduzir danos, promover reabilitação e restrição de pessoas com necessidade de saúde mental. O cuidado deve ser orientado sempre por um projeto terapêutico singular. A Rede, a RAPS, se constitui como uma rede estruturada para o cuidado integral a toda e qualquer situação de saúde mental que demande atenção ou que inclua os problemas com os jogos.

Por princípio, os serviços de saúde mental devem oferecer soluções diversificadas como resposta a diferentes demandas de cuidado. Por isso, a RAPS é composta por, atualmente, 18 pontos de atenção à saúde. E também é importante sinalizar que tanto a atenção primária à saúde, com as Unidades Básicas de Saúde, como os Centros de Atenção Psicossocial, em todas as suas modalidades, pode acolher pessoas apresentando essas necessidades.

Nós temos um plano de ação dentro do Ministério da Saúde que está sendo desenvolvido e que diz respeito à qualificação dos profissionais de saúde, à promoção e redução dos danos, ao eixo do cuidado propriamente dito e também ao eixo da pesquisa, porque precisamos de mais evidências atualmente na situação do país.

Rapidamente, é isso que podemos dizer e ficamos disponíveis para outros esclarecimentos, se se fizerem necessários.

Muito obrigada!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado, Doutora Sônia!

Aqui nós temos, pelo Ministério do Desenvolvimento Social, Assistência Social, Família e Combate à Fome, dois inscritos: Doutora Clara e Doutora Maria Helena. Não sei se haverá uma só explanação.

Doutora Clara.

A SENHORA CLARA CAROLINA DE SÁ (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME) - Bom dia! Agradeço ao excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux pela oportunidade da participação. Cumprimento aqui os expositores e, também, as pessoas que nos acompanham.

Bem, a Secretaria Nacional de Assistência Social é o órgão responsável pela gestão federal da política pública de assistência social,

regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social, a Lei nº 8.742/93, e operacionalizada por meio do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS. É um sistema descentralizado, participativo, que consolida a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos, com vistas à garantia da proteção social não contributiva a indivíduos e famílias.

A assistência social é uma política pública e um direito das pessoas que dela necessitarem. Então, seu objetivo é garantir a proteção social, ou seja, o apoio a indivíduos, famílias e à comunidade, por meio de serviços, benefícios, programas e projetos com vistas a promover acesso a direitos e a dignidade.

Essa proteção é garantida pela Constituição de 88, que, em seu art. 203, estabelece que a assistência social deve ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade.

A garantia da proteção social é organizada em níveis de proteção, de forma que a proteção social básica se destina à prevenção dos riscos sociais e pessoais, inclusive incluindo a preservação de vínculos familiares e comunitários, e a proteção social especial que se destina à família de indivíduos que se encontram em situação de risco e já tiveram seus direitos violados.

Assim, o SUAS, é importante destacar que ele está presente em 100% dos estados, como organização federativa, em 99,2% dos municípios, ou seja,

nos 5.570, através dos equipamentos da assistência social, que são os 8.641 CRAS, Centros de Referência da Assistência Social; 2.902 Centros de Referência Especializados de Assistência Social, os CREAS; 1.978 Centros DIAs, que atendem pessoas idosas e com deficiência; e 246 Centros de População de Rua; 8.060 Centros de Convivência; 6.597 Unidades de Acolhimento; 3.037 Postos de Cadastramento do Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal. Também são ofertados benefícios prestados a públicos específicos de forma integrada aos serviços, visando contribuir para a superação das situações de vulnerabilidade.

Dessa forma, as competências da Secretaria Nacional de Assistência, considerando as nossas competências, a nossa manifestação aqui se restringirá a possíveis impactos sociais da regulamentação das apostas, no que se refere à assistência social e às populações em situação de vulnerabilidade, contexto em que se inserem as políticas públicas da Secretaria de Assistência Social.

É importante mencionar que, neste momento, não é possível estimar com clareza e com dados precisos os reais impactos das *bets* nos orçamentos das famílias e na arrecadação do Estado, tendo em vista que a lei ainda está em processo de regulamentação, ou seja, até pouco tempo o mercado das *bets* operava no Brasil sem limites ou regramentos, o que torna ainda mais desafiadora a análise.

Porém, as recentes pesquisas que versam sobre o tema dos impactos das *bets* no orçamento familiar e ainda o endividamento das famílias

brasileiras em razão dos gastos com jogos e apostas apontam para um resultado comum e preocupante. O uso do orçamento familiar para tentar a sorte é um problema que vem ganhando grandes proporções. Na perspectiva social, o aumento das apostas está fundamentado na necessidade de suprir demandas básicas, como alimentação, moradia, lazer, entre outros, frente a ausência de recursos, além da esperança ilusória de enriquecimento rápido, conforme discute o sociólogo e professor aposentado da Universidade de São Paulo José Pastore.

Além disso, as pesquisas apontam para um deslocamento cada vez mais recorrente das famílias entre as classes sociais, ou seja, famílias da classe D caindo para a classe E e assim sucessivamente. Isso já é uma realidade no nosso país.

O acesso facilitado às plataformas de apostas *online*, aliado a uma cultura de consumo que muitas vezes glorifica o ganhar fácil, pode levar a um comportamento compulsivo de jogo, resultando em um ciclo de endividamento. Esse fenômeno é particularmente preocupante, pois essas classes sociais já estão em uma posição econômica e socialmente vulnerável, e a perda de recursos financeiros pode comprometer ainda mais sua segurança alimentar e bem-estar, levando ao risco da fragilização e o rompimento de vínculos familiares, comunitários e sociais

não apenas do público estritamente ligado aos programas sociais, não apenas aos beneficiários, mas o público como um todo.

A revista *The Lancet Public Health* publicou, em 24 de outubro de 2024, por meio do seu Comitê de Saúde Pública, um artigo que trata de forma geral sobre os efeitos de jogos de apostas na saúde física e mental, assim como no bem-estar social dos apostadores, seus familiares e de toda a sociedade. Para além da óbvia questão financeira decorrente das perdas em apostas, o artigo apresentou ainda outros danos decorrentes, tais como dificuldade de manutenção e até mesmo perda de empregos, rompimento de relacionamentos interpessoais, familiares e comunitários, efeitos diretos e indiretos na saúde física e mental e aumento dos riscos de suicídio e violência doméstica, além do aumento da criminalidade.

Nesse sentido, importa destacar que o SUAS, Sistema Único de Assistência Social, pode ser diretamente impactado pelas consequências econômicas e sociais sofridas pela população mais vulnerável, que busca nos CRAS, Centros de Referência da Assistência Social, e nos CRES, os Centros Especializados, apoio para situações de insegurança, fragilidade, violências, ausência de renda, pobreza e dificuldade de acesso a serviços públicos.

Do mesmo modo, a assistência social também atua preventivamente na disseminação de informações confiáveis à população,

buscando garantir a proteção relacionada a possíveis rompimentos ou fragilização de vínculos e evitar situações de agravamento e vulnerabilidade.

É importante ainda ressaltar que inexistem evidências no Brasil de que os beneficiários dos programas sociais estejam mais suscetíveis aos jogos. Portanto, é importante que as possíveis medidas adotadas sejam direcionadas para o conjunto da população brasileira. Diante disso, compete à Secretaria Nacional reforçar possíveis impactos sociais para a rede de atendimento dos SUAS, riscos de agravamento da pobreza e de desproteções sociais.

Por fim, é fundamental reiterar que a assistência social é uma política constitucional que se direciona a todas as pessoas que dela necessitarem e atua em conjunto com outras políticas, como por exemplo saúde e educação.

Nesse sentido, nos manifestamos pela necessidade de regulação do tema para conter os efeitos nocivos na vida das pessoas, considerando uma abordagem intergovernamental e interinstitucional, como propôs recentemente, em uma audiência do Conselho Nacional de Assistência Social, o pesquisador Romulo Paz, que publicou também um artigo com a pesquisadora Vanessa de Miranda chamado *Notas sobre o jogo prejudicial e beneficiários do programa Bolsa Família*, que foi publicado pela Fiocruz em 3 de outubro de 2024.

Enfim, trata-se de um problema complexo, com alto impacto social e econômico e todas as dimensões devem ser consideradas pelo Governo Federal. No Ministério Fazenda, o Secretário Regis Dudena tem direcionado todos os esforços nessa direção e a Secretaria Nacional de Assistência Social, em nome do Secretário André Quintão, está à disposição para colaborar com a construção deste caminho.

Obrigada, Ministro.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) -Muito obrigado!

Convido agora, como o derradeiro expositor, pela Associação Brasileira das Empresas de Rádio e Televisão - ABERT, o Professor Gustavo Binenbojm.

O SENHOR GUSTAVO BINENBOJM (ASSSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE RÁDIO E TELEVISÃO - ABERT) - Bom dia a todos e a todas!

Minha saudação muito especial ao excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, a quem cumprimento pela iniciativa importante de pluralização e democratização do debate constitucional por meio de mais esta audiência pública.

Saúdo também o Subprocurador-Geral da República Doutor. Luiz Augusto Lima, as Senhoras e os Senhores.

Em nome das mais de 2.500 emissoras de rádio e televisão associadas da ABERT, espalhadas pelos 26 estados da Federação e no Distrito Federal, eu peço vênia para apresentar aqui algumas breves considerações e pontos de vista sobre o marco legal e regulatório das apostas de quota fixa, especificamente sob o ângulo da liberdade de expressão comercial, ou mais especificamente, da regulação da propaganda comercial dessa modalidade lotérica tal como regulamentada pela Lei nº 14.790, de 2023.

Senhores, a experiência demonstra que o direito não deve virar as costas para a realidade social sob pena de a realidade virar as costas para o direito. A Lei nº 14.790 é uma lei pragmática que representa a decisão política dos representantes eleitos pelo povo brasileiro de não fechar os olhos para a realidade. Fechá-los, nesse momento, significaria empurrar os apostadores desse tipo de loteria para o jogo ilegal, sem regulação, sem proteção do consumidor, sem arrecadação de tributos e, muito provavelmente, transformada num braço financeiro da criminalidade organizada.

Falar em propaganda comercial é falar em um direito fundamental, compreendido no plexo das liberdades de expressão e de informação, como já reconheceu o próprio Supremo Tribunal Federal, e que também representa uma dimensão da própria livre iniciativa, fundamento da República e princípio constitucional da atividade econômica.

A publicidade é não apenas um motor do desenvolvimento da economia, mas ela própria uma atividade econômica, que emprega milhares de pessoas, gera renda e recursos para o erário.

Como afirmou o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ACO 22, uma ação declaratória de inconstitucionalidade por omissão, que tratava de propaganda de bebidas alcoólicas, a Constituição de 1988 atribuiu expressamente ao Congresso Nacional, nos arts. 22, XXIX, e 220, § § 3º e 4º, a disciplina prioritária da publicidade no Brasil.

Disso decorre um dever de deferência que o Poder Judiciário deve ter em relação à maior legitimidade e à maior capacidade institucional que o Poder Legislativo detém para fazer escolhas políticas nesse campo, salvo, evidentemente, algum erro do legislador.

E esse raciocínio se aplica com perfeição ao caso da Lei nº 14.790, de 2023. Além de, a nosso ver, não conter erros evidentes - embora não seja nunca um trabalho perfeito -, o legislador estabeleceu diretrizes e restrições bastante rigorosas à propaganda das casas de apostas de cotas fixas, complementadas por portarias do Ministério da Fazenda, aqui já mencionadas pelo Secretário, e pela autorregulação promovida por anunciantes, veículos de comunicação e agências de publicidade reunidas no Conar, o Conselho de Autorregulamentação Publicitária, que tem 45 anos de bons serviços prestados à sociedade brasileira. Ou seja, a ideia

do jogo responsável, que permeia toda a lei, erigiu um modelo de autorregulação regulada pelo Estado para a sua publicidade absolutamente legítimo e alinhado, a nosso ver, às melhores práticas internacionais.

Também foi aqui mencionado, Senhor Ministro, senhores audientes, que o Brasil viveu durante cinco anos uma espécie de hiato regulatório, um vácuo de regulação, diante de uma lei, a Lei nº 13.756, de 2018, que legalizara as apostas fixas e submetera a sua regulação ao Ministério da Fazenda. Diante da omissão de dois governos sucessivos, não restou, ao Congresso Nacional e ao atual presidente da República, a alternativa senão de lidar com o problema da realidade já implantado na sociedade brasileira.

No campo das ações de comunicação, publicidade e *marketing*, o legislador optou por um bloco de diretrizes gerais para a regulação infralegal, no seu art. 16, parágrafo único, e um outro bloco que veda, desde logo, diversas práticas publicitárias, no seu art. 17. Também aderiu o legislador e reforçou o sistema de autorregulação regulada na parte final do *caput* do art. 16, procurando aliar o conhecimento e a capacidade tecnológica específica das empresas à supervisão do Estado e ao seu direcionamento a finalidades públicas.

Prova disso é que, hoje, a portaria do Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas, nº 1.231, de 31 de julho de 2024, uma

portaria praticamente de anteontem, reflete o anexo X ou X, editado pelo Conar, em janeiro de 2024, que limita também severamente a atividade de publicidade desse produto lícito regulamentado pela lei no Brasil.

As diretrizes, Senhor Ministro, senhores presentes, representam uma espécie de combinação, ou cesta, das melhores práticas regulatórias existentes no mundo, correção de assimetrias de informações, educação financeira aos apostadores, e *nudges*, os chamados empurrõezinhos aqui já mencionados na obra, por exemplo, do Professor Cass Sunstein, que impõem uma posição do Estado de advertência séria e esclarecimento aos riscos inerentes a esse tipo de aposta, avisos de desestímulo ao jogo, advertências sobre seus riscos, ações informativas de conscientização dos apostadores e políticas de prevenção contra o desenvolvimento do transtorno do jogo patológico, além, evidentemente, da vedação expressa a ter crianças e adolescentes como público alvo.

No campo das vedações, a legislação veda peremptoriamente qualquer tipo de publicidade enganosa e abusiva. Nenhuma mensagem pode induzir o apostador a entender a aposta como socialmente atraente, associada a êxito pessoal ou sucesso financeiro, além da exigência de advertências sobre os riscos de perdas financeiras e do desenvolvimento das diversas ludopatias.

Em conclusão, a Lei nº 14.790, de 2023, instituiu um marco regulatório rigoroso e alinhado com as melhores práticas internacionais em matéria de publicidade das *bets*, resultante de um juízo de ponderação proporcional entre diferentes vetores constitucionais.

As diretrizes gerais e as vedações legais são complementadas por uma regulação administrativa do Ministério da Fazenda e pela autorregulação feita pelo Conar.

Esse modelo permite uma proteção dos apostadores em relação aos riscos associados ao jogo desde já, mas também, Senhor Subprocurador-Geral da República, permitirá uma evolução regulatória de acordo com o aprendizado da experiência ao longo do tempo.

Como nos parece evidente, o Supremo Tribunal Federal deve adotar uma postura de autocontenção e deferência ao menos neste momento inaugural, não apenas em respeito à legitimidade democrática dos poderes eleitos, aqui incluídos os parlamentares e o presidente da República, que sancionou a lei, mas também para permitir que o modelo seja submetido ao teste de funcionamento na realidade, pois as escolhas regulatórias são *a priori* legítimas e tomadas dentro de um espaço de livre conformação legislativa.

As emissoras de rádio e televisão do Brasil reiteram aqui o seu compromisso, Senhor Ministro Luiz Fux, com o cumprimento da Constituição democrática de 1988, bem como com a publicidade ética e socialmente responsável, o que impõe um equilíbrio entre o direito de anunciar produtos lícitos, de um lado, e a observância, de outro lado, de deveres de cuidado necessários para a preservação e mitigação dos riscos associados ao mercado de apostas.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado, Doutor Gustavo Binenbojm.

Com a sua exposição, nós terminamos a primeira fase desta audiência pública, que nós retomaremos às 14h, nesta mesma sala da Primeira Turma.

Muito obrigado a todos os expositores que trouxeram relevantíssimos subsídios para este julgamento.

DIA 11/11/2024 – TARDE

MESTRE DE CERIMÔNIAS - Senhoras e Senhores, boa tarde!

Retomaremos neste momento os trabalhos da Quadragésima Segunda Audiência Pública do Supremo Tribunal Federal, sob relatoria de Sua Excelência o Senhor Ministro Luiz Fux.

Esta audiência pública foi convocada no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.721/DF, ajuizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 14.790/2023, que regulamenta a modalidade apostas de quota fixa conhecidas como *bets*.

Esta audiência pública está sendo transmitida ao vivo pela TV Justiça, pela Rádio Justiça e pelos canais oficiais do Supremo Tribunal Federal no YouTube.

As audiências públicas organizadas pelo Supremo Tribunal Federal seguem algumas formalidades. Assim, em respeito às tradições desta Casa e aos argumentos plurais defendidos pelos Senhores Expositores, não se permitem manifestações de aprovação ou desaprovação às ideias apresentadas durante as exposições.

Faz-se necessário que os expositores atentem para a limitação do tempo oferecido conforme o cronograma. Quando houver mais de um expositor indicado para o uso do espaço, devem dividir o tempo atribuído, conforme o despacho convocatório. O cronômetro será acionado ao início de cada fala para auxiliar os expositores. Também não são permitidos os registros de vídeos e fotografias durante a audiência, com o intuito de não interferir no andamento dos

trabalhos, mas esclarecemos que a transmissão oficial é pública pela TV Justiça e pelo YouTube e que as fotografias oficiais serão divulgadas no Flickr do STF.

Preside esta audiência pública Sua Excelência o Senhor Ministro Luiz Fux, do Supremo Tribunal Federal.

Ministro, o Senhor está com a palavra.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Pois não.

Dando continuidade aos trabalhos e conforme explicitei na primeira parte, acredito que todos estivessem presentes, a finalidade da audiência é ouvir e, também, subsidiar o Supremo Tribunal Federal em relação aos aspectos interdisciplinares que essa lei tem como efeitos colaterais.

Para esse fim, chamaremos agora para ocupar a tribuna a Doutora Ana Míria dos Santos Carvalho, Secretária Executiva adjunta do Ministério da Igualdade Racial.

A SENHORA ANA MÍRIA DOS SANTOS CARVALHO (MINISTÉRIO DA IGUALDADE RACIAL) - Boa tarde, todos os presentes! Gostaria de cumprimentar o Excelentíssimo Ministro Luiz Fux e o Subprocurador Doutor Augusto Lima. Na pessoa do Ministro Luiz Fux, cumprimento todas as pessoas presentes nesta audiência.

O Ministério da Igualdade Racial fará uso rápido da palavra, somente para ressaltar alguns aspectos que consideramos relevantes na discussão

estabelecida nesta ADI 7.721 e visibilizar a dimensão racial do superendividamento decorrente das apostas nas chamadas *bets*.

Em setembro de 2024, o Banco Central revelou resultados de estudos técnicos sobre o mercado de apostas *online* no Brasil e o perfil dos apostadores. Segundo a nota técnica, os beneficiários do Bolsa Família gastaram, em média, R$3 bilhões em *bets* via pix em agosto de 2024, o que pode indicar um impacto substancial entre os cidadãos mais vulneráveis economicamente.

Dados do Ministério do Desenvolvimento Social, de outubro de 2024, indicaram que a maioria das pessoas beneficiárias do Bolsa Família, isto é, 39,5 milhões de pessoas, ou 72,8% do total, declararam-se como pretas ou pardas no cadastro único.

Na parte da manhã, o Ministério da Saúde apontou pesquisas que revelam o impacto maior em famílias de baixa renda. Segundo a síntese de indicadores sociais do IBGE, que reúne informações sobre as condições de vida da população brasileira, pessoas pretas e pardas são mais de 70% dos pobres e extremamente pobres no país. Esses dados revelam um impacto desproporcional e consequências negativas das apostas na vida da população mais pobre no Brasil, composta majoritariamente por pessoas negras.

Outras notícias apontam para a relevância de se discutir o impacto das *bets* na economia e bem-estar doméstico, na saúde mental e na sobrecarga dos serviços públicos, como os Centros de Atendimento Psicossocial - CAPs.

Pesquisa realizada pela organização sem fins lucrativos ImpulsoGov, com 2.172 profissionais de saúde das 27 unidades da federação, revela que esses profissionais de saúde perceberam um aumento no número de casos em que foram apresentados sintomas relacionados à saúde mental e motivados por apostas *online*.

Dos respondentes, 49,4% afirmaram ter percebido um aumento no número de casos em que foram apresentados sintomas relacionados à saúde mental e motivados por apostas *online*. A percepção de alta foi maior entre profissionais do Norte, onde 58% relataram ter visto mais episódios do tipo, entre técnicos de enfermagem, agentes comunitários de saúde e entre aqueles que atuam em municípios com até 20 mil habitantes. Do total de entrevistados, 58,2% defenderam a proibição completa das *bets* no Brasil, enquanto 36,8% disseram ser favoráveis à legalização desde que haja mais regras.

Embora sejam exíguos os estudos sobre o tema, destacamos a pesquisa *Futuro das apostas esportivas online: onde estamos e para onde vamos*, realizada

pela plataforma Futuros Possíveis, em parceria com a Opinion Box e em colaboração com a Afro Esporte. A equipe de pesquisa entrevistou 1.581 brasileiros, homens e mulheres acima de 16 anos de todo o Brasil e de todas as classes sociais, que afirmaram praticar esportes atualmente.

O primeiro dado relevante acerca do tema corrobora o impacto nas classes C, D e E destacado acima, na medida em que 71% dos entrevistados afirmaram ser a possibilidade de ganho financeiro o principal motivo para a prática, enquanto nas classes A e B o percentual equivale respectivamente a 60% e 11%.

Ainda de acordo com a pesquisa, pessoas pretas e pardas são as que mais apostaram via *site* ou aplicativo no Brasil, representando um índice maior do que de pessoas brancas - 40% e 33% respectivamente.

Os impactos das chamadas *bets* na economia doméstica e no superendividamento ainda precisam ser mais aprofundados por pesquisas que explorem as variáveis dos estrados sociais e marcadores sociais de diferença.

Por fim, um último aspecto que nos parece importante destacar é o potencial aumento dos casos de violência doméstica decorrente do aumento da tensão nos lares.

Pesquisa do Ipea, publicada em artigo científico intitulado *O lado B da bola: notas sobre futebol e violência doméstica* revelou aumento de 23,7% das ameaças e 20,9% das lesões corporais em dias de jogos e aumento concentrado em ocorrências caracterizadas por violência doméstica. Esta e outras pesquisas semelhantes, realizadas em outros países, sugerem que o resultado de partidas também impacta na ocorrência de episódios de violência. As derrotas de times que jogam como mandantes aumentam incidentes de violência contra a mulher.

Por isso, é de se considerar que a eventual perda de recurso financeiro decorrente de apostas em *bets* pode acirrar ainda mais a tensão nos lares, agravando também o cenário de violência doméstica contra as mulheres. Ainda não há pesquisas que indiquem com precisão essa correlação, mas é importante destacar que diversas outras pesquisas baseadas em evidências apontaram que a violência doméstica contra a mulher é um fenômeno que está associado a estressores sociais, como o uso abusivo de álcool ou entorpecentes ou desemprego, e não é improvável que esteja também associada a resultados negativos em apostas em *bets*.

Nesse sentido, manifestamo-nos com preocupação no sentido da importância da regulamentação cuidadosa do tema e da realização de mais pesquisas com visibilização dos impactos desagregados por distintos marcadores sociais de diferença, como raça, cor, etnia e gênero.

Por fim, o Ministério da Igualdade Racial se coloca à disposição desta Corte para quaisquer contribuições que porventura, Vossa Excelência, julgue necessárias.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) -Muito obrigado, Doutora Ana Míria!

Convido agora, pelo Banco Central do Brasil, o Doutor Rogério Antônio Lucca, chefe do Departamento de Operações Bancárias e de Sistema de Pagamento.

O SENHOR ROGÉRIO ANTÔNIO LUCCA (BANCO CENTRAL DO BRASIL) - Obrigado, Ministro! Boa tarde!

Boa tarde, Excelentíssimo Ministro Luiz Fux, meus colegas painelistas e todos que nos assistem.

Em primeiro lugar, queria parabenizar a Corte pela iniciativa de fazer esse debate público sobre um tema tão importante e agradecer o convite para o Banco Central poder participar desse debate.

Vale ressaltar que o Banco Central não tem competência sobre as atividades de apostas e jogos de azar. Essas empresas que fazem apostas e jogos de azar não prestam serviço financeiro, não prestam serviços de pagamentos, não estando no escopo regulatório do Banco Central, tampouco a legislação específica,

a Lei nº 14.790, atribui competência específica sobre essa atividade para o Banco Central.

O Secretário Regis, do Dudena, hoje de manhã, acho, apresentou, de forma muito completa e muito didática, a atribuição que recai sobre o Ministério da Fazenda para essa atividade. Ressalvo de novo que não há nenhuma competência atribuída ao Banco Central, especificamente em relação à atividade.

Qual o papel do Banco Central então nesse debate? O papel que a gente viu debate foi justamente de colaborar, trazendo informações para um debate que estava ganhando importância pública muito grande. A gente entende que pode colaborar nesse debate justamente com a estimação do tamanho que esse mercado adquiriu no Brasil recentemente.

O BC tem como missão a estabilidade monetária e a estabilidade financeira. No âmbito dessa missão do BC, a gente acompanha, de forma rotineira, os volumes de pagamento, as movimentações realizadas por meio de pagamentos, para ter uma sensibilidade maior e mais tempestiva sobre questões relacionadas a dados macroeconômicos e atividade econômica, principalmente.

Esse tipo de acompanhamento é muito importante para o Banco Central e foi muito importante ao longo do tempo, principalmente em situações específicas, como na época da covid, como na época da enchente do Rio Grande do

Sul. São momentos em que você tem uma variação muito grande em variáveis macroeconômicas e que demora muito tempo para ter essa percepção por meio dos dados oficiais.

Acompanhar esse tipo de estatística de pagamentos de forma mais tempestiva te permite ter uma sensibilidade mais tempestiva das variáveis importantes para o Banco Central tomar decisões no âmbito de suas competências.

No âmbito dessa discussão, a partir do mês de agosto, mais ou menos, a gente começou a ouvir muito em reuniões com mercados, principalmente com instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central, a gente começou a ter um relato muito forte de como a atividade de aposta poderia estar impactando atividade e crédito. Potencialmente isso poderia trazer, inclusive, algum impacto para as missões do Banco Central no que diz respeito à estabilidade financeira e nos canais de transmissão de política monetária.

Algumas instituições começaram inclusive a divulgar e publicar recortes específicos, com algumas estimações sobre o tamanho desse mercado. A CNC apresentou nesta manhã algumas estimativas também. Como a CNC apresentou e a gente ouvia na época, essas estimações variavam muito. A CNC, na parte da manhã, se não me engano, apresentou números entre R$60 e R$240 bilhões por ano. A gente viu um espectro muito grande, uma variação muito grande em relação a essas estimativas.

Além disso, essa discussão começou a ter uma repercussão muito grande na imprensa. Dessa forma, o Banco Central decidiu participar desse debate justamente fazendo uma estimativa, a partir das informações que detém em relação às transações de pagamentos, do tamanho do mercado, do tamanho que esse mercado estaria ocupando no país.

A gente começou fazendo essa análise por meio da análise de pagamentos para empresas que se estavam discriminando no Cnae específico de jogos de apostas e jogos de azar.

Cnae é a classificação do IBGE para atividade econômica, e existe um Cnae específico, que é o Cnae de apostas e jogos de azar.

A gente filtrou as transações feitas para empresas classificadas nesse Cnae pelas contas tituladas por essas empresas e instituições financeiras. A gente chegou a um resultado onde se tinha um número muito grande de empresas nesse Cnae, mas com um volume financeiro relativamente pequeno. Isso chamou muita atenção.

Em conversa com as instituições financeiras que tinham feito estudos similares, a gente viu que elas tinham chegado aos mesmos resultados. O que a gente entendeu é que existiam muitas instituições, muitas empresas de apostas e jogos de azar que não detinham diretamente a conta na instituição

financeira, não conseguindo ser identificada a transação direto para ela. Na verdade, é muito normal, hoje em dia, que esse mercado utilize o que a gente chama de facilitador de pagamento, pessoas jurídicas não financeiras que fazem serviço de recebimento em benefício das empresas que atuam no mercado de apostas e jogos de azar.

Com base nisso, a gente entendeu que essa primeira estimação era muito ineficiente. Ela subestimava muito o número do mercado. E, muito em linha com o que as outras instituições também tinham feito, a gente começou a identificar, por meio das principais empresas que têm divulgação no mercado, os fluxos, os canais financeiros onde essas empresas recebiam.

A gente fez alguns filtros, a gente identificou alguns facilitadores de pagamento, identificou que essas empresas geralmente eram caracterizadas por um fluxo de um número muito grande de pessoas, um número muito grande de transações, geralmente com tíquetes baixos, concentradas no período de final da tarde e início da noite. Com base nisso, a gente filtrou as transações que pessoas físicas faziam por meio desses canais.

A gente também entendeu por bem fazer uma primeira análise do perfil dos apostadores. Nesse sentido a gente fez análise em dois aspectos: faixa etária e, de forma a tentar estimar ali um potencial impacto por uma população

mais vulnerável, beneficiários do programa Bolsa Família. O objetivo dessa análise por perfil de apostador foi tentar compreender o tipo de apostador que participa mais nesse mercado e verificar se havia algum segmento mais vulnerável da sociedade que estaria exposto aos riscos desse mercado de forma mais proeminente.

Os resultados que a gente encontrou, a gente estimou então, nesse ano corrente de janeiro a agosto, algo em torno de R$20 bilhões por mês de fluxo para essas instituições, realizado por 24 milhões de pessoas, a maioria entre 20 e 40 anos de idade.

Especificamente em relação aos beneficiários do programa Bolsa Família, a gente fez essa análise somente para o mês de agosto de 2024. A gente identificou 5 milhões de pessoas pertencentes a famílias beneficiárias do programa enviando R$3 bilhões a empresas de apostas, sendo a mediana desses envios em R$100,00.

Em termos de conclusão então, queria só retomar o início, relembro que o Banco Central não tem competência sobre as atividades de aposta e jogos de azar. A participação do Banco Central nesse debate é tentar trazer luz no que diz respeito à estimação do tamanho desse mercado, avaliação do impacto na estabilidade financeira e em variáveis macroeconômicas e, potencialmente, o

desenvolvimento de ações de cidadania financeira como ações educacionais e de comunicação. A título de exemplo, há um tempo, a gente publicou um bom *post*, onde a gente chamava atenção para aposta não ser investimento.

Essas são as minhas considerações, só queria deixar por final, novamente, que o Banco Central está disponível para prestar qualquer esclarecimento e para colaborar com o que a gente puder nesse debate.

Obrigado, Ministro!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Obrigado, Doutor Rogério!

Convido agora o Doutor Giovanni Rocco Neto, que falará pela Secretaria Nacional de Apostas Esportivas e Desenvolvimento Econômico do Ministério do Esporte.

O SENHOR GIOVANNI ROCCO NETO (SECRETARIA NACIONAL DE APOSTAS ESPORTIVAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO MINISTÉRIO DO ESPORTE) - Excelentíssimo Senhor Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux, Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.721, meu sincero agradecimento pelo convite para participar desta importante audiência pública.

Cumprimento também o Subprocurador Luiz Augusto Lima, os demais expositores, todos os meus cumprimentos e quem assiste tanto por aqui, presencialmente, quanto pela TV Justiça.

Como secretário da Secretaria Nacional de Apostas Esportivas e Desenvolvimento Econômico do Esporte, espero contribuir com informações relevantes para subsidiar Vossa Excelência na construção de um voto consistente diante de um tema tão novo e complexo.

Antes de adentrar tecnicamente o tema, trago aqui os cumprimentos a Vossa Excelência do nosso Ministro de Esporte André Fufuca, que o parabenizou pela iniciativa.

Começo falando da competência da Secretaria Nacional de Apostas Esportivas, do Ministério do Esporte. Nossa principal missão é proteger a integridade do esporte de forma a detectar, combater e prevenir manipulações de eventos e resultados junto às apostas esportivas. Esse enfrentamento exige rapidez na análise das informações e indícios e um trabalho organizado entre o Ministério da Fazenda, Esporte e Justiça. E isso já está acontecendo.

Ministro Fux, é importante lembrarmos de como tudo isso começou no Brasil. Com a aprovação da Lei das Bets, em dezembro de 2018, ela obrigava o governo a regulamentar o setor no prazo de dois anos, prorrogável por

mais dois. Isso não ocorreu. O texto original de 2018 não autorizava a oferta de outros jogos que não fossem apostas esportivas nas plataformas *on-line* das casas de apostas. Como não teve regulamentação e muito menos fiscalização do governo anterior, esse mercado cresceu sem a supervisão e regulamentação do Estado brasileiro.

A partir de 2023, no Governo do Presidente Lula, começa o processo de regulamentação do setor com a aprovação no Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente Lula, a Lei nº 14.790, de 2023, e de mais de 20 portarias temáticas e autorizativas publicadas pelos Ministérios da Fazenda, Esporte e AGU, em um esforço gigantesco de regular um mercado complexo, já em operação há mais de cinco anos no país. Estamos avançando e vamos concluir essa missão.

E deixo aqui meus sinceros cumprimentos e parabenizar todos os colegas do Ministério da Fazenda, na pessoa do Secretário Regis Dudena, pelo excelente trabalho realizado em todo o processo de regulamentação até aqui.

Ministro Fux, é muito importante Vossa Excelência, na confecção do voto, entender fatos relevantes que a falta de regulamentação gerou. Uma delas é que, nesse período, todas as empresas ficaram sem pagar impostos relativos à atividade. Esse pretérito tributário não pode ser esquecido. Outro ponto

importante que a ausência de regulação trouxe foi a criação de inúmeros *sites* aventureiros, que não conseguem trabalhar em um mercado regulado.

É importante, Ministro, que Vossa Excelência traga, para esse debate, a Anatel. A nossa agência reguladora precisa ser ouvida para relatar as dificuldades nos bloqueios desses sites que ficarão à margem da regulação. A ação de bloqueio dos *sites* ilegais precisa ser rápida e eficiente para que o controle do Estado funcione. Aqui é importante trazer a experiência que teve com o X, do Elon Musk, e toda a dificuldade que teve no bloqueio e da quantidade de *sites* ilegais que vão precisar ser bloqueados, já estão sendo bloqueados. Então, trazer a Anatel para esse debate, para eles falarem as dificuldades que eles estão tendo é muito importante.

Outro fato que é importante e que deve ser ressaltado é a diferença de um *site* não regulamentado, que se resolve com o bloqueio da Anatel, e um *site* golpista. O que vemos nas redes é uma enxurrada de plataformas, a maioria delas estrangeiras, aplicando golpes, em que o público-alvo são os brasileiros das classes C, D e E. É simples, é só fazer um exercício e digitar no YouTube agora, Tigrinho ao Vivo. A quantidade de *lives* acontecendo nesse momento, levando as pessoas para o caminho do golpe, é gigantesca. É assustador, Ministro. Com milhares de pessoas ao vivo, são *influencers*, tratados como afiliados,

que induzem as pessoas para essas plataformas criminosas, que ficam no ar por pouco tempo e desaparecem em um esquema de pirâmide, tipificado como crime contra a economia popular.

Nosso Ministro do Esporte, André Fufuca, já oficiou o Ministério da Justiça para que providências sejam tomadas. É importante, Ministro, que Vossa Excelência traga para esse debate também o Google e a Meta. Esse crime é cometido utilizando as redes sociais.

Trazendo um comparativo simples, se essas pessoas que se dizem *influencers* estivessem fazendo a mesma coisa que fazem no Youtube ou no Instagram na Praça da Sé, seriam presos em flagrante. As *big techs* têm que ser responsabilizadas nessas divulgações. O senhor inaugurou esse debate em 2018, como Presidente do TSE, no combate às *fake news*. Então a gente lembra disso, da coragem do senhor, nas eleições daquele ano. Novamente, o país vai precisar da sua capacidade e coragem para fazer esse enfrentamento dentro dessa arena que as leis não conseguem chegar.

Tem que ficar claro para que todos os atores entendam que a regulação é o ato mais importante desse momento. É o que vai trazer segurança para todos os setores. Querer acabar com a lei que dá poderes para o governo regular esse setor não vai resolver o problema. Se não tiver regulação, o mercado

irregular vai continuar e o problema, que está sendo enfrentado e contido pela mão forte do Estado, tomará proporções imensuráveis. A questão da saúde mental dos brasileiros não pode ser deixada de lado nesse debate. A regulamentação cria mecanismos de monitoramento dos consumidores. As plataformas serão obrigadas a alertar se os clientes estão com comportamento patológico de vício em apostas, e informar também o governo. Os Ministérios da Saúde, Esporte e Fazenda estão trabalhando juntos nesse enfrentamento. O brasileiro tem que ter a consciência de que isso é entretenimento e não é complemento de renda.

Por fim, Ministro Luiz Fux, quando a gente fala de *bet*, o subconsciente associa direto ao futebol. Nós, da Secretaria Nacional de Apostas Esportivas, temos uma grande preocupação com o risco de imagem do esporte. A integridade da paixão nacional do brasileiro tem que ser protegida. Essa é a missão que me foi dada pelo Ministro André Fufuca, com um olhar especial em defesa das crianças e dos adolescentes.

Novamente, meu sincero agradecimento pelo convite e quero parabenizar a Vossa Excelência pelo dinamismo e coragem em ajudar o Brasil a enfrentar esse tema e regulamentar essa atividade econômica.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado, Doutor Giovanni Rocco.

Eu agora convido para assumir a tribuna, pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, a Doutora Luciana Leal Brayner, procuradora-geral adjunta, conselheira administrativa.

A SENHORA LUCIANA LEAL BRAYNER (PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL) - Boa tarde, Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, cumprimento o Senhor Subprocurador-Geral da República Luiz Augusto Lima e todos e todas que participam e acompanham esta audiência pública.

Senhoras e Senhores, represento aqui a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão da Advocacia-Geral da União, competente para prestar a assessoria e a consultoria jurídica ao Ministério da Fazenda, que, por sua vez, é competente para a regulamentação do regime de exploração das apostas esportivas, conforme determinado pela Lei nº 13.756, de 2018, e pela Lei nº 14.790.

Nessa condição de órgão jurídico, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional tem participado das discussões que permeiam a regulamentação das apostas esportivas. Nesse sentido, pareceu-nos ser nosso dever, Senhor Ministro, contribuir com o debate colocado nesta audiência pública.

O cerne da discussão das ADIs 7.721 e 7.723, em que se insere a realização desta audiência pública, parece residir na insuficiência normativa da Lei nº 14.790, de 2023, quanto à definição de regras que garantam à sociedade brasileira a proteção suficiente e adequada ao potencial de danos que os jogos de apostas esportivas podem representar.

A preocupação que assola a todos nós envolve aspectos de saúde, de renda, de lavagem de dinheiro, entre tantos outros.

Abordaremos a temática a partir de três principais aspectos e seus desdobramentos.

O primeiro deles é que a criação da modalidade lotérica de apostas de cotas fixas, mais comumente chamada de apostas esportivas, deu-se no ordenamento jurídico brasileiro com a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Desde logo, é importante que se diga que o estado da arte que vemos atualmente no Brasil não adveio da Lei nº 14.790, de 2023, mas, sim, da Lei nº 13.756, de 2018.

Os próprios dados que foram aqui trazidos e apresentados sobre o avanço dos jogos no Brasil demonstram isso. Todos remetem aos períodos dos últimos anos, em que a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, sequer existia. É muito importante trazer esse aspecto, porque a lei anterior possuía lacunas quanto a temas extremamente relevantes para a regulamentação efetiva dessa matéria. Sua

missão era evidente. Nada continha sobre a aplicação de sanções, sobre regulação da publicidade e da propaganda, sobre o jogo responsável ou mesmo sobre o pagamento de valor referente à outorga para exploração de serviço.

Dessa forma, entre os anos de 2018 e 2023, as apostas esportivas estavam legalizadas no Brasil, mas não tiveram a regulamentação absolutamente necessária para o controle e a exploração ordenada desta atividade. Por consequência, as apostas se desenvolveram da maneira descontrolada que todos nós assistimos por meio de empresas que, na grande maior parte das vezes, sequer sede, no Brasil, possuem.

O segundo aspecto que eu gostaria de trazer à luz é que a Lei nº 14.790, de 2023, contemplou, em relação à normativa anterior, importantíssimos avanços na densidade normativa e na segurança jurídica necessária para a construção da efetiva regulação do setor. Mas, concedeu, em seu art. 9º, parágrafo único, o prazo mínimo de seis meses para adequação das pessoas jurídicas que estivessem em atividade. Ou seja, o legislador garantiu às empresas um prazo para que se adequassem às novas exigências que estavam sendo estabelecidas na Lei nº 14.790 e também àquelas que viessem a ser objeto de regulamentação por parte do Ministério da Fazenda. Então, é importante se dizer que nós ainda estamos na fluência deste prazo.

A portaria da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda nº 821, de 21 de maio deste ano, estabeleceu em seu art. 24 que o prazo para adequação das pessoas jurídicas que estavam em atividade no Brasil quando da publicação da lei se encerrará em 31 de dezembro de 2024, desde que tenham apresentado o requerimento de autorização ao Ministério da Fazenda até o último dia 17 de setembro, conforme definido na Portaria nº 1.475. Então, vejam que até a presente data, a regulamentação construída, a partir da Lei nº 14.790, não se fez exigível em sua completude, em virtude do próprio prazo concedido para adequação pela lei.

O terceiro e último aspecto que abordaremos nesta ocasião diz respeito ao poder regulamentar do Estado decorrente da Lei nº 14.790, que, no caso das apostas esportivas, está sob competência e responsabilidade do Ministério da Fazenda por meio de sua Secretaria de Prêmios e Apostas. Não é exclusividade do tema objeto desta audiência pública que a lei, em sentido formal, é instrumento, na maior parte das vezes, insuficiente para balizar adequada, completa e tempestivamente todas as demandas sociais surgidas. O princípio da legalidade se perfaz, nesse caso, com o exercício do dever regulamentar do Estado que decorre da lei. Podemos citar os arts. 4º, 6º, 7º, 8º, 12 e tantos outros da Lei nº 14.790 que determinam a necessidade de regulamentação pelo Ministério da Fazenda e especificam uma série de temas que devem ser abordados.

O Ministério da Fazenda foi então definido como órgão regulador e deve exercer essa competência a partir das definições trazidas pela lei. E é assim que temos feito, que tem sido feito no Ministério da Fazenda ao longo desse ano de 2024. Ainda em janeiro, conforme já foi trazido pelo Senhor Secretário mais cedo, foi criada a Secretaria de Prêmios e Apostas com a competência, entre outras, de regular as modalidades de loteria. Desde então, foram editados mais de dez atos normativos, entre portarias e instrução normativa, que dão cumprimento e execução à Lei nº 14.790.

Passaremos rapidamente a destacar alguns pontos dessas normativas. Temos a norma que traz requisitos para as entidades certificadoras dos sistemas de apostas e outra que trata dos requisitos técnicos de segurança dos próprios sistemas de apostas e de suas plataformas. Tudo no intuito de conferir maior segurança aos sistemas.

Foi editada também norma que trata das transações de pagamento. Neste caso, estabeleceu-se a obrigatoriedade de pagamentos a serem realizados exclusivamente por meio de transferência eletrônica entre uma conta cadastrada do apostador e a conta do agente operador, ambas mantidas em instituições financeiras ou de pagamento autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Ficaram vedadas formas de pagamento por meio de dinheiro em espécie, boletos, cheques ou outros tipos de criptoativos ou mesmo pagamentos e

transferências provenientes de conta que não tenha sido previamente cadastrada pelo apostador ou que não seja de sua titularidade. Proibidos ainda os pagamentos também com cartão de crédito ou quaisquer outros meios de pagamento pós-pagos.

Foi editada também norma que trata das regras para concessão da autorização e exploração comercial das apostas esportivas. Lá têm-se exigências como a constituição da empresa brasileira, regularidade fiscal trabalhista, idoneidade e tantas outras que dizem respeito à qualificação técnica e econômico-financeira.

Temos editada também norma que fala de prevenção à lavagem de dinheiro e de outros delitos correlatos. A Portaria nº 1.143, da SPA, tem por base diretrizes internacionais relacionadas aos temas de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa e especialmente aquelas do grupo de atuação financeira.

Foram editadas ainda normas que tratam sobre repasse das destinações do produto da arrecadação, normas que tratam da fiscalização das atividades de exploração e das apostas esportivas e outra com regime sancionador. A que talvez mereça ainda mais destaque é a que trata do jogo responsável, juntamente com as ações de comunicação, publicidade, propaganda e *marketing*, bem como regulamenta os direitos e deveres dos apostadores e agentes operadores. Trata-se da Portaria nº 1.231, de 31 de julho de 2024.

Apenas para mencionar, Senhor Ministro, lá a gente tem as regras que falam, por exemplo, do dever do operador de apostas em acompanhar o comportamento dos apostadores quanto ao risco de dependência e de transtorno do jogo patológico. Temos também regras que definem e restringem a possibilidade de propaganda e publicidade dirigidas a crianças e adolescentes e outras tantas que dizem respeito aos ambientes favoráveis a esse público. Esses são apenas alguns dos exemplos dispostos na regulação produzida.

O que queremos bem deixar posto é que a adequada compreensão da Lei nº 14.790 somente se alcançará com o conhecimento da normatização expedida pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda.

A avaliação do seu efetivo potencial protetivo, no entanto, somente se poderá levar a efeito com o funcionamento do mercado regulado a partir da efetiva concessão das autorizações previstas na lei, a partir do próximo dia 1º de janeiro de 2025, oportunidade em que o próprio Ministério da Fazenda e demais agentes envolvidos poderão avaliar a eficácia e a efetividade das regras, visando a uma regulamentação do setor lotérico de apostas esportivas que coíba os danos à economia, às finanças pessoais e, sobretudo, à saúde dos cidadãos brasileiros.

De parte dessa Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, seguimos atentos, no espectro de nossas competências, a contribuir com a construção da regulação do mercado de apostas esportivas, cada vez mais efetiva no controle dos desvios que a atividade tenha o potencial de causar.

Muito obrigada!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Obrigado!

Convido agora o Doutor Rafael Bezerra Ximenes de Vasconcelos, que falará pelo Coaf. O Doutor Rafael é diretor de supervisão da instituição.

O SENHOR RAFAEL BEZERRA XIMENES DE VASCONCELOS (CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS - COAF) - Boa tarde a todos e a todas!

Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, eminente Senhor Procurador-Geral do Ministério Público, que oficia nesta audiência pública, gostaria de, secundando os expositores que me antecederam, estar, junto com eles, também, tecendo loas à conscienciosa relatoria de Vossa Excelência à frente deste processo, ao discernimento de trazer para esse evento uma multiplicidade de perspectivas, o que é absolutamente indispensável em relação a um assunto que inspira tantas delas e questões tão relevantes em relação a tantas delas.

Então, dito isso, com o que não me quero demorar e cumprimentando todos os presentes e os que nos acompanham pela internet, eu gostaria de, em princípio, já destacar que o escopo de avaliação que cabe ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras, como a unidade de inteligência financeira do país, é relativamente limitado, relevante, mas limitado no tocante a esse assunto. Até porque a perspectiva do Coaf, nesse particular, absolutamente não é uma perspectiva que queira substituir-se à decisão dos Poderes constituídos sobre a validade ou invalidade jurídica de que tenhamos hipóteses de exploração da atividade das apostas de quota fixa no país. Essa é uma questão de escolha pública, a cargo dos Poderes constituídos, que certamente há de levar em conta toda essa multiplicidade de dimensões, de prós, contras, efeitos etc.

O que cabe, na perspectiva específica do Coaf, evidentemente, é o destaque à questão de que, uma vez que uma jurisdição como a brasileira - que inclusive tradicionalmente tem-se pautado por uma postura relativamente restritiva quando comparada a outras jurisdições do mundo, no tocante à exploração de jogos - resolva passar a admitir hipóteses válidas de exploração dessa atividade, é preciso que se tenha uma consciência bastante precisa dos riscos de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa que a atividade envolve em qualquer jurisdição do mundo, e da necessidade de, de modo muito rigoroso, estar aderente aos padrões

internacionais específicos para esse tipo de atividade, que envolve aposta, *gambling*, a área do jogo e tudo mais associado ao risco de lavagem e financiamento do terrorismo da proliferação.

E, nesse sentido, é bom esclarecer que não é novidade para ninguém que esse tipo de atividade oferecida em plataforma física, oferecida em plataforma virtual, sempre esteve associada à possibilidade de se atribuir aparência lícita a recursos de origem ilícita ou recursos com destinação ilícita.

É anedótico, no país, o episódio em que um depoente, diante de uma comissão parlamentar de inquérito, referiu-se à origem do seu patrimônio, que era questionada perante a CPI, como algo que vinha do fato de ter tido a sorte de contar com 200 bilhetes de loteria aprovados e uma loteria das mais tradicionais etc. Desde 2003, as primeiras versões das quarenta recomendações do Grupo de Ação Financeira - foro intergovernamental que fixa padrões internacionais em relação à matéria - abordaram de modo específico o papel das chamadas atividades e profissões não financeiras regulamentadas, ou seja, foram além do sistema financeiro. Logo na primeira das versões, ele colocou os cassinos - e na época essa era a realidade reinante do ponto de vista desse contexto de *gambling* - como a primeira das APNFDs que precisava ter uma regulação reforçada no âmbito do sistema de PLD/FTP em todas as jurisdições. E inclusive essa regulação era diferente da regulação de outras APNFDs que também envolvem risco relevante

no exercício de suas atividades. Há exemplos de corretores de imóveis, contadores, notários, registradores, inclusive sobre a regulação do CNJ em matéria de PLD/FTP também.

E especificamente em relação a atividades que envolviam apostas, enfim, a área do jogo, havia necessidade, inclusive, de que a regulação fosse feita necessariamente por autoridade governamental e em padrões bastante similares ao que se fazia com as instituições financeiras, com um nível de exigência maior do que em relação às outras APNFDs.

Os episódios recentes que vemos em mídia demonstram a mais não poder que esse é um setor que envolve riscos diferenciados de uso da atividade para lavagem e criminalidade correlata. Ou seja, isso significa que, caso os Poderes constituídos decidam comportar hipóteses válidas de exploração da atividade, é preciso que isso seja feito atendendo aos padrões internacionais com os quais o Brasil se comprometeu ao tornar-se integrante efetivo do Grupo de Ação Financeira, ao estabelecer sua legislação de PLD/FTP, que é aderente a esse padrão internacional. E estar aderente a esse padrão internacional significa, basicamente, cumprir os deveres previstos nos artigos 10 e 11 da Lei nº 9.613/1998 e cumprir os deveres de bloqueio de ativos quando relacionados à atividade de financiamento do terrorismo e proliferação, tal como previstos na Lei nº 3.810, de 9 de março de 2019.

E, nesse sentido, o que há do ponto de vista da dicção precisa, em nível de lei ordinária, na Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, são precisamente as obrigações previstas no artigo 8º, II, de que as pessoas jurídicas que tenham autorização para explorar a atividade das denominadas *bets* precisam ter políticas, procedimentos e controles internos de PLD/FTP. E o que se prevê no artigo 25? Que elas precisam ser capazes de monitorar e selecionar as suas operações, as suas transações de desempenho dessa atividade, de modo a identificar aquelas que podem eventualmente constituir indícios de crimes, como a lavagem de dinheiro e ilícitos correlatos, e ser capazes de comunicar isso à unidade de inteligência financeira do país, que é o Coaf. Nesse sentido, a dicção legislativa não merece reparos e atende precisamente àquilo que me referi há pouco como aderência aos padrões internacionais de PLD/FTP.

Ocorre que, diante de um tipo de atividade complexa como a que temos à frente, com riscos diferenciados de lavagem, de criminalidade correlata, é preciso que, para além da retórica normativa, um nível importante de concretização disso em termos de regulação séria e comprometida com a interpretação criteriosa dos conceitos da lei seja capaz de fazer com que efetivamente os agentes desse mercado monitorem, selecionem, analisem quando for o caso e comuniquem as operações que realizam quando puderem constituir indício de algum tipo de crime à unidade de inteligência financeira do país. Isso

significa algo que pressupõe, como disse, uma interpretação rigorosa dos conceitos que uma norma como a Lei nº 14.790 traz: territorialidade, restrições e realização dos jogos em território específico. Esse território não é um território de ficção jurídica ou de inferência, ele é um território factual, é um território de IP, de identificação de máquina, porque, do contrário, você tem, em uma plataforma como a internet, a possibilidade de jogos serem captados em qualquer lugar do mundo, inclusive nas chamadas jurisdições de alto risco.

E para dar um exemplo muito concreto de como isso preocupa o mundo - e os números talvez não impressionem porque, em termos de ordem de grandeza, as pessoas talvez não estejam habituadas ao volume de alertas com que se lida na chamada Rede Egmont, que é a rede que liga as unidades de inteligência financeira dos diversos países do mundo (não se tem grande volume, o importante é a qualidade e o risco especial dos alertas envolvidos) -, nos últimos dois anos, o nível de alerta de UIFs estrangeiras para a UIF brasileira sobre transações que chamaram atenção, até mesmo em jurisdições conhecidas por um relativo risco nessa matéria, como Malta, Ilha de Man, Gibraltar, sobre apostas feitas por pessoas brasileiras politicamente expostas, por brasileiros que não pareceriam ter renda compatível com o nível de apostas que estavam fazendo e que chegaram no Brasil, chama atenção dentro do padrão histórico da unidade de inteligência financeira do país.

Evidentemente, eu não posso entrar em detalhes, mas o fato é que o intercâmbio de informações em relação à matéria mostra que de fato os riscos estão presentes. Isso em uma realidade em que os efeitos da regulação prevista na Lei nº 14.790 - previstas de modo bastante mais avançado do que se encontravam na lei anterior, de 2018, a nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018 - ainda não fez sentir os seus efeitos, que se farão sentir a partir do ano que vem. Não por uma opção do regulador, mas por uma restrição prevista no parágrafo único do art. 9º da própria Lei nº 14.790, que era a exigência de um mínimo de 6 meses para o início dos efeitos, por uma questão de, enfim, técnica regulatória, de não realizar de modo abrupto, estabelecer de modo abrupto as restrições.

Mas isso tudo é para dizer que, em sendo reforçada a regulação, seus parâmetros e os conceitos legais em que ela se funda, possivelmente nós estaremos diante de algo que pode ser tratado, como já foi em outras jurisdições, com uma regulação competente. E nesse sentido, dada a neutralidade do Coaf em relação à opção de ter ou não os jogos, o que cabia destacar era apenas a necessidade de rigor nesse aspecto.

Obrigado!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) -Agradeço ao Doutor Rafael Bezerra.

Convido agora, pela Defensoria Pública da União, o Doutor Leonardo Cardoso de Magalhães, Defensor Público-Geral federal.

O SENHOR LEONARDO CARDOSO DE MAGALHÃES (DEFENSORIA PÚBLICA FEDERAL - DPU) - Boa tarde a todos e a todas! Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, ilustríssimo Senhor representante do Ministério Público Federal, Senhoras e Senhores da Mesa.

É com grande satisfação que estou, nesta tarde, em nome da Defensoria Pública da União. Cabe a nós o dever de representar a voz daqueles que, muitas vezes, permanecem invisíveis diante dos grandes fenômenos sociais que atingem a nossa nação.

Estamos neste Supremo Tribunal Federal para tratar de um tema que, embora possa parecer, à primeira vista, limitado ao campo das escolhas individuais, possui ramificações que afetam profundamente o tecido social brasileiro, qual seja o impacto das apostas esportivas virtuais.

O mercado de apostas *online*, conhecido como *bets*, movimentou, somente em 2023, um porte de mais ou menos R$100 bilhões, o que equivale a 1% do Produto Interno Bruto do nosso país. Este montante revela a dimensão econômica desse setor que cresce a passos largos, movidos pela promessa de ganhos rápidos e fáceis.

No entanto, ao olharmos para além dos números grandiosos e das estatísticas, enxergamos uma realidade dolorosa de milhões de brasileiros e brasileiras que, seduzidos pelos ganhos fáceis, acabam comprometendo recursos que deveriam estar destinados ao sustento das suas famílias.

Entre julho de 2023 e junho de 2024, os apostadores gastaram, segundo as estimativas, R$23,9 bilhões. Esses valores no balanço entre vitórias e derrotas não representam apenas cifras em balanços financeiros, mas sim esforços e o suor de trabalhadores que, por vezes, sacrificaram o que lhes resta em busca de uma tentativa de sorte.

A Defensoria, na missão de promover e defender direitos humanos, tem um olhar especial para as pessoas em situação de vulnerabilidade. Constatamos que essa realidade é uma verdadeira epidemia social, assim se pode dizer, onde os recursos para garantir o mínimo existencial acabam por ser gastos com outras finalidades, canalizados para um mercado que, embora lícito o seu funcionamento, pode levar ao descumprimento de algumas obrigações essenciais para a vida digna.

É importante lembrar que não questionamos a legalidade do setor de apostas, tampouco o direito individual de as pessoas exercerem sua autonomia. O que reconhecemos é que, conforme a Lei nº 14.790, de 2023, a exploração desse mercado é permitida sob a supervisão do Ministério da Fazenda,

em um esforço para regularizar e fiscalizar esta operação financeira. No entanto, é importante trazer à luz a responsabilidade social de todos nós, especialmente diante da situação em que essa liberdade de apostar vem, não raras vezes, à custa do sustento básico das famílias brasileiras. A lei promoveu avanços na regulação dessa atividade, mas é essencial que medidas complementares sejam adotadas para minorar as consequências sociais que as apostas podem trazer no seio das famílias mais vulneráveis.

Não podemos ignorar o fato de que benefícios sociais, pagos com a colaboração de todos, têm como propósito assegurar a dignidade das parcelas mais pobres da nossa sociedade. Esses benefícios acabam por ser amparo para milhões de famílias que enfrentam a dura realidade da pobreza e representam o compromisso de solidariedade social assumido por todos. Esses recursos garantem a subsistência, o alimento na mesa, o pagamento dos remédios, o abrigo, enfim, dignidade no ponto de vista mínimo. No entanto, o que temos visto é a destinação de parte desses recursos para custear as apostas, onde a esperança de ganho rápido acaba por se transformar em armadilha devastadora.

A Defensoria Pública, como guardiã dos direitos humanos das pessoas em situação de vulnerabilidade, tem recebido inúmeros relatos de credores que não conseguem executar suas dívidas alimentícias ou verbas trabalhistas porque os devedores, embora inadimplentes, continuam destinando expressivos

valores a plataformas de aposta. Não podemos entender como razoável que um pai ou uma mãe que luta para garantir o sustento dos seus filhos tenha que ver frustradas as expectativas de receber alimentos em razão de o devedor preferir arriscar seu dinheiro em apostas a honrar as suas obrigações legais.

É imperioso reafirmar o disposto no art. 789 do Código de Processo Civil, que estabelece que o devedor responde com todos os seus bens presentes e futuros no cumprimento das suas obrigações. Não há justificativa para que o dinheiro destinado a apostas não seja objeto também de constrição judicial quando há dívidas alimentícias ou obrigações trabalhistas pendentes.

O lazer é um direito social - reconhecemos, sem dúvida -, mas não se pode sobrepor à vida digna, à alimentação, ao trabalho. A DPU, inclusive, propôs medidas executivas atípicas, com fundamento no art. 139, VI, do CPC. Essas medidas, inclusive, já foram, em outros casos, como no caso da ADI 5.941, validadas. Se a apreensão de passaporte, suspensão da CNDH ou outras medidas são instrumentos válidos para assegurar o cumprimento de decisões judiciais, é igualmente legítimo que o valor utilizado nessas apostas seja bloqueado para garantir o efetivo pagamento das prestações alimentares e das obrigações trabalhistas.

A DPU já encaminhou recomendações à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda propondo a edição de atos que permitam a comunicação célere das ordens judiciais de bloqueio, inclusive a criação de um sistema semelhante ao Bacenjud, que se tem mostrado eficaz no bloqueio dos valores em execução nas instituições financeiras.

Excelências, não podemos fechar os olhos para o impacto social que o desvio de recursos essenciais para o mercado das apostas causa às famílias brasileiras. A liberdade de escolha garantida pela nossa Constituição não pode ser utilizada como escudo para legitimar o inadimplemento de obrigações que garantam a subsistência dos mais necessitados. A responsabilidade patrimonial do devedor deve prevalecer quando está em jogo o sustento de uma criança, a dignidade de um trabalhador que não recebeu os seus salários.

Neste contexto de prevenção de endividamento das famílias, o Ministério da Fazenda recentemente expediu, como foi dito na fala que me antecedeu, a Portaria nº 1.231, de 2024, que impede ou limita o uso de cartão de crédito para o financiamento de despesas com apostas. A DPU, inclusive, manifesta preocupação com medidas que buscam soluções que envolvam algum tipo de punição ou sanção para beneficiários de benefícios sociais que acabem utilizando esse benefício em apostas de cota fixa.

É importante ampliar os mecanismos de acompanhamento das propagandas de modo a permitir a correta informação pelo consumidor e pelo destinatário final, como está no nosso Código de Defesa do Consumidor, e pensar também em ações de saúde pública para as políticas de atendimento a pessoas que padecem de transtorno de jogo patológico.

O papel da Defensoria Pública da União é o de prestar contas ao povo brasileiro, demonstrando que, enquanto houver um cidadão, uma cidadã que tenham seus direitos violados, continuaremos a lutar para garantir que a justiça alcance os que mais necessitam. Nossa missão é assegurar que a Justiça prevaleça, que os direitos fundamentais sejam respeitados, e que, em um país desigual como o nosso, os mais pobres não sejam ainda mais oprimidos pela dinâmica de um mercado que, embora rentável, pode-se tornar cruel.

Que esta manifestação seja não apenas um apelo, Ministro, mas um marco na busca por soluções que assegurem o direito de todas as pessoas; que este Supremo Tribunal Federal, guardião dos valores constitucionais, possa, com sensibilidade e sabedoria que lhe são característicos, considerar esta proposta como um passo necessário para garantir o equilíbrio entre a autonomia privada e o compromisso com a justiça social e com a dignidade humana, sobretudo das pessoas mais vulneráveis.

Muito obrigado!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Agradeço ao Defensor Público-Geral, Doutor Leonardo Magalhães.

Convido agora o Presidente da Comissão Especial de Direitos de Jogos Esportivos, Lotéricos e Entretenimento do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o Doutor Daniel Corrêa Homem de Carvalho.

O SENHOR DANIEL CORRÊA HOMEM DE CARVALHO (CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB) - Senhor Ministro Luiz Fux, a quem louvo pela iniciativa desta audiência, da maior importância, e por trazer este debate de grande relevância para a sociedade brasileira, para o seio do Supremo Tribunal Federal.

Senhor Subprocurador-Geral da República, Senhoras e Senhores, a gente percebe dos debates, que, muitas vezes, há uma aparente contradição entre as preocupações importantes - as relevantes preocupações sociais aqui expostas, que vemos nas ruas: saúde, jogo compulsivo, integridade do esporte, sonegação fiscal, lavagem de dinheiro, questões que necessariamente têm que ser objeto de discussão - e a necessidade ou possibilidade de regulamentação dessa atividade econômica, que hoje representa, tem uma expressão, na economia do país, importante, que não pode ser deixada ao lado.

O Professor William Boyd falou muito bem: quando o Direito vira as costas para a realidade, a realidade vai virar as costas para o Direito. A gente tem que enfrentar, e imagino que não seja com a recusa da regulamentação que se vai encontrar o caminho. Ao contrário, se entregarmos consumidores, se entregarmos jogadores, às vezes compulsivos, à sanha dos sites ilegais, não haverá controle. As questões de saúde pública, as questões das finanças dos consumidores, as questões relativas à integridade do esporte se tornarão mais graves, mais complexas.

Se olharmos da perspectiva do princípio da proporcionalidade, é necessária a regulamentação? Ela é capaz de responder à perspectiva? Causará mais ou menos ônus à sociedade? Não tenho dúvida de que o princípio da proporcionalidade nos vai dizer que sim, é necessária a regulamentação para responder a essas perplexidades.

Se olharmos para a análise econômica do Direito, Ministro Fux, a regulamentação trará as respostas com que todos nos preocupamos.

Primeiro, a relevância da atividade econômica, ou seja, a maximização do potencial econômico dessa indústria e a capacidade de trazer para a sociedade melhorias, benefícios, para todas essas áreas e todas essas questões que nos atormentam.

Quando sou capaz de tornar as normas estatais suficientemente fortes para coibir a ilegalidade, a transgressão e proteger o incapaz ou o vulnerável, necessariamente não me posso negar a dizer: "Olha, essa regulamentação é necessária".

Ouvimos o relato importantíssimo do Secretário Dudena, do Ministério da Fazenda, que listou toda a gama de portarias que editou ao longo dos últimos meses. Eu acompanho o trabalho, não só do Secretário Dudena, mas dos secretários que o antecederam, na transparência com que esse trabalho tem sido feito, no sentido de responder à sociedade sobre essas expectativas e o necessário equilíbrio entre resposta à atividade econômica e proteção do consumidor, proteção do esporte, enfim, toda a gama de problemas sociais que essa atividade pode causar. Aliás, só um adendo: são questões que antecedem a lei. Alguém disse aqui: "O cassino está no telefone". Essa questão das *bets* antecede a lei, porque, na verdade, a tecnologia atropelou os processos legiferantes. Já havia um movimento de acesso às *bets* por meio dos *sites* internacionais muito anterior à lei de 2018. Já havia socialmente, era uma atividade bastante espalhada pela sociedade. O Estado precisa, obviamente, responder a isso e dar a proteção que a sociedade necessita. Com isso, você consegue responder às externalidades negativas que exaustivamente temos listado, próprias de qualquer atividade econômica nova não

regulamentada e que necessariamente deverão receber resposta de um Estado regulador.

Por fim, a experiência internacional - a análise econômica do Direito também requer uma abordagem empírica -: o que funcionou fora? Tenho certeza de que o Secretário Dudena e o Secretário Mansur - que está na plateia - puderam viajar o mundo e trocar experiências com reguladores internacionais e perceber o que já foi feito. A gente não reinventa a roda. A roda já foi feita por alguém antes de nós. Vamos botar a roda para rodar, vamos aproveitar essa experiência internacional. Há uma palestrante internacional hoje que vai poder dar um panorama para nós também, mas a experiência, a troca de experiências do que já funcionou no mundo também é necessária.

Parto para a minha conclusão, Ministro. A OAB, com a sua missão, com a sua função de busca de aprimoramento da ordem jurídica do país, vem perante Vossa Excelência, perante este excelso Supremo Tribunal Federal, defender que todas essas mazelas, eventualmente atribuídas a esse sistema de jogo não regulamentado, têm uma resposta, e a resposta vem sendo dada, vem sendo tratada de forma bastante apropriada pelo Ministério da Fazenda. É um processo. Obviamente que a regulamentação tem um momento de entrada em vigor, de amadurecimento, e temos que apostar - usando a expressão "apostar" - que isso vai

ser a possibilidade de que a sociedade alcance o controle com que tanto nos preocupamos.

Muito obrigado, Ministro!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado, Doutor Daniel Homem de Carvalho!

Convido agora o Doutor Hazenclever Lopes Cançado, que falará pela Loteria do Estado do Rio de Janeiro - LOTERJ.

O SENHOR HAZENCLEVER LOPES CANÇADO (LOTERIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - LOTERJ) - Eu saúdo esta Corte Suprema e os senhores e senhoras presentes, na pessoa de Sua Excelência o Ministro Luiz Fux, a quem transmito os cumprimentos do nosso Governador Cláudio Castro por esta plural audiência pública realizada nesta tarde.

A Lei Federal nº 14.790 consiste em legítima opção política normativa do Poder Legislativo na regulamentação de uma atividade que a cada dia se mostra mais relevante e indispensável para o cumprimento dos objetivos fundamentais da República. Princípios estes esculpidos no art. 3º da nossa Carta Magna como o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a construção de uma sociedade justa e solidária.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é consagrada, é firme em exigir, para a declaração de inconstitucionalidade, que essa seja manifesta, que essa seja inequívoca e seja flagrante. E este não é o caso da lei federal que constitui o objeto da ADI 7.721, uma vez que a CNC não se desincumbiu do ônus de demonstrar o descompasso da legislação federal com os preceitos encerrados na Constituição Federal.

A Lei nº 14.790 foi editada a partir de amplos e profundos debates ocorridos no Poder Legislativo, a quem compete a função precípua e técnica de definir políticas públicas. A Lei nº 14.790 é revestida de presunção de constitucionalidade e o cotejo deve ser feito diretamente com o Texto Constitucional em abstrato. Assim, eventuais abusos ou más aplicações das normas que possam ocorrer em concreto devem ser resolvidos nas vias próprias, vias ordinárias e subjetivas, que não a via do controle concentrado de constitucionalidade, destinado a proteger a ordem pública como um todo.

Nesse sentido, e pelas razões que especificarei a seguir, a Loterj, Loteria do Estado do Rio de Janeiro, participa desse relevante instrumento de abertura da jurisdição constitucional, esta audiência pública, com o objetivo de contribuir com a conclusão pela constitucionalidade da Lei nº 14.790, de 2023, que

regulamenta as apostas esportivas, conhecida como Lei das Bets. A Lei das Bets pode ser incompleta, mas ela não é incompatível com a Constituição Federal.

A longa demora e os erros do Governo Federal em regular e implementar as licenças federais não tornam a Lei nº 14.790 incompatível com a nossa Lei Maior. A regulamentação feita pelo Governo Federal pode ser insuficiente para prevenir abusos, mas a existência de abusos na aplicação de uma lei não a torna em desacordo com as normas constitucionais.

O fato de o Ministério da Fazenda, até a presente data, não ter expedido uma única autorização ou licença para operação virtual de jogos e loterias de cota fixa não torna a Lei nº 14.790 inconstitucional.

A União ter autorizado, de fato e de direito, a partir de 1º de outubro deste ano, mais de uma centena de empresas à exploração da modalidade lotérica de aposta de cota fixa em âmbito nacional, apenas mediante o protocolo de um mero requerimento administrativo, sem qualquer tipo de avaliação, sem qualquer tipo de pagamento de outorga, sem qualquer garantia de recolhimento de tributos, sem qualquer conformidade de qualquer ordem às diversas previsões legais contidas na Lei nº 14.790, não torna essa lei inconstitucional.

O Deputado Paulinho da Força registrou, na manhã de hoje, nessa tribuna, que as *bets* não pagam impostos, que elas não registram seus

funcionários, exceto as *bets* licenciadas no Estado do Rio de Janeiro, no Estado de Minas Gerais, no Estado do Paraná e no Estado da Paraíba. Essas *bets* licenciadas e reguladas estão recolhendo impostos municipais, impostos estaduais, impostos federais e cumprindo com as suas obrigações sociais com seus funcionários.

As *bets* não recolhem impostos por ação ou omissão dos agentes responsáveis. E isso são atitudes, ilicitudes tipificadas no nosso ordenamento jurídico, mas não tornam essa lei inconstitucional. A existência de abusos localizados na exploração de uma atividade profissional, na exploração de uma atividade empresarial, comercial ou industrial, não torna inconstitucional a lei que criou ou regulamentou essa atividade.

Temos o exemplo da Loterj, do Rio de Janeiro. As nossas empresas licenciadas, que se submeteram a um processo de licitação de credenciamento, se submeteram a todas as exigências no seu edital e na legislação da época e da legislação de hoje, são empresas que atuam com transparência, com *compliance*, cumprindo o jogo responsável, combatendo a lavagem de ativos, combatendo o financiamento ao terrorismo, combatendo o financiamento à fabricação de armas químicas, sendo portadoras dos certificados de nível e de reconhecimento mundial no combate a essas ilicitudes. São *bets* que combatem e previnem a ludopatia em conjunto com a Loterj. As nossas *bets* recolhem impostos

municipais, estaduais e federais. As nossas *bets* garantem emprego. As nossas *bets* geram riquezas. As nossas *bets* pagam seus impostos. As nossas *bets* geram renda.

Nós estamos com elas operando há 18 meses. Não temos nenhum caso de uma *bet* que não pagou o seu prêmio ao apostador imediatamente. São *bets* que cumprem as suas finalidades sociais. Portanto, o exemplo do Rio de Janeiro é de que é possível sim regular as apostas esportivas, garantindo os direitos previstos na Constituição, como a dignidade humana, o direito à saúde, à proteção das crianças, do adolescente e a salvaguarda dos interesses da população vulnerável.

Por todas essas razões, Senhor Ministro, a Loterj, na qualidade de exploradora e reguladora do serviço de loterias no Estado do Rio de Janeiro, dotada de conhecimento técnico e de experiência de 84 anos quanto ao tema, confia, dessa forma, ter contribuído para a formação do entendimento desta Corte no sentido da constitucionalidade da Lei nº 14.790.

Obrigado, Senhor Ministro, pela oportunidade.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado, Doutor Hazenclever Lopes Cançado.

Eu tenho agora o representante da Loteria do Estado do Paraná com dois integrantes, o Doutor Rafael Halila e o Doutor Pablo Augusto. Vão dividir o tempo ou um só vai falar? Os dois. Cinco minutos para cada um.

O SENHOR PABLO AUGUSTO WOSNIACKI (LOTERIA DO ESTADO DO PARANÁ - LOTTOPAR) - Boa tarde a todos. Saudando o excelentíssimo Ministro Luiz Fux, eu, Pablo Wosniacki, juntamente com o Doutor Rafael Halila, gostaríamos de agradecer a oportunidade de representar a Loteria do Estado do Paraná nesta audiência pública.

Iniciamos a nossa fala apontando e entendendo sobre a constitucionalidade da Lei nº 14.790 e sobre os benefícios trazidos por ela. Benefícios não são somente aplicados no âmbito federal, mas também a todos os estados que atuam na modalidade do mercado lotérico ou pretendam atuar.

Trazendo um breve histórico sobre o mercado lotérico estadual, este foi garantido através do julgamento deste Supremo, nas ADPFs 492 e 493, bem como na ADI 4.986, que trouxe a competência material para a exploração do mercado lotérico dos estados presentes no Ente Federativo. Também a Lei nº 14.790 trouxe a legalidade sobre a exploração do mercado lotérico estadual dentro de seus territórios a partir do art. 35.

Podemos também frisar que, no mundo todo, mais de 150 países atuam em ambiente regulado, segundo dados da World Lottery Association, que é a maior associação de loterias do mundo. Dessa forma, tratando um pouco sobre a loteria estadual, a Lottopar é uma autarquia criada no ano de 2021 e foi devidamente regulamentada no ano de 2022. E lá no Estado do Paraná, nós

atuamos em ambiente regulado há praticamente dois anos, sendo através do Edital nº 001-2023, a modalidade lotérica da aposta de cota fixa, o Edital nº 003-2023, que trouxe a concessão da exploração da modalidade instantânea, e o Edital nº 001-2024, que trouxe a concessão da modalidade de prognósticos e passivos.

Assim, podemos afirmar que, no Estado do Paraná, e com a nossa *expertise*, o mercado regulado é seguro, é responsável e dá certo.

Dessa forma eu passo a palavra para Doutor Rafael Halila, para trazer alguns dos benefícios trazidos pela regulamentação da Lei nº 14.790.

Obrigado!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Obrigado, Doutor Pablo? Agora, Doutor Rafael Halila Neves.

O SENHOR RAFAEL HALILA NEVES (LOTERIA DO ESTADO DO PARANÁ - LOTTOPAR) - Boa tarde a todos! Boa tarde, Ministro!

Continuando, com o intuito de complementar o embasamento do nosso posicionamento pela constitucionalidade da Lei nº 14.790, apresento os seguintes argumentos. Em nossa visão, declarar a inconstitucionalidade da lei neste momento seria um tremendo retrocesso para o setor, uma vez que os operadores ilegais voltariam a atuar sem qualquer controle, sediados em paraísos fiscais e sem gerar recursos para os estados e para a União.

A ausência da regulamentação é prejudicial para a segurança jurídica dos apostadores, que, nesse caso, são consumidores, e retira a possibilidade de arrecadação para investimentos em áreas essenciais, tanto nos estados quanto na União.

A Lei nº 14.790 é essencial para garantir um ambiente de apostas seguro e responsável, ao impor normas de proteção ao consumidor, promover a transparência e promover ações preventivas necessárias.

Outro ponto importante da Lei nº 14.790 é disciplinar a publicidade, coibindo práticas irresponsáveis especialmente de influenciadores, que apresentam as apostas como uma fonte de renda, um risco significativo para jovens e para pessoas vulneráveis.

O mercado de apostas é relativamente novo tanto para o Judiciário quanto para os órgãos de controle, como para a polícia e para a sociedade em geral.

Contudo, sem a regulamentação, torna-se impossível monitorar e compreender o comportamento dos apostadores e, consequentemente, dificulta a construção de ações preventivas eficazes, e a falta de regras claras impede o trabalho de fiscalização e dificulta a ação desses órgãos no setor.

É notório que o jogo sempre existiu; e, aproveitando o exemplo de outros países que já possuem um mercado consolidado, quando o jogo é

explorado de forma responsável, não ameaça outros setores da economia. A regulamentação é a oportunidade para educar a sociedade e apresentar o jogo como uma forma de entretenimento.

Dessa forma, reforço nosso posicionamento pela constitucionalidade da Lei nº 14.790, assegurando um mercado de apostas regulamentado, seguro e responsável, em benefício da população e no combate à ilegalidade.

Agradecemos a oportunidade para falar em nome da Loteria do Estado do Paraná.

Muito obrigado!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado, Doutor Rafael!

Agora, falará, pelo Conselho Nacional de Autorregulação Publicitária, o CONAR, a Doutora Juliana Nakata, vice-presidente executiva.

A SENHORA JULIANA NAKATA ALBUQUERQUE (CONSELHO NACIONAL DE AUTORREGULAÇÃO PUBLICITÁRIA - CONAR) - Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, eminente Senhor representante da Procuradoria-Geral da República, todos os demais presentes, muito boa tarde!

Em nome do Conar, gostaria de cumprimentar este egrégio Tribunal pela realização desta audiência pública sobre o marco legal das apostas e agradecer a oportunidade de sermos ouvidos.

O Conar é a entidade de autorregulamentação da publicidade. Minha apresentação tem a perspectiva da atividade de análise de anúncios, rotina do Conar em seus quase 45 anos.

Como breve introdução, apresento o Conar, organização sem fins lucrativos, fundado pelas entidades representativas das estruturas do sistema de comunicação: anunciantes - ABA -, agências de propaganda - ABAP -, veículos de comunicação - Associação Brasileira de Rádio e Tv e Jornais - ANJ -, editoras de revista - ANER -, meios de divulgação, central de *outdoors* digitais - IAB -, assim como diversas outras entidades aderentes e empresas integrantes das cadeias de divulgação e de criação de publicidade. Ainda há participação de representantes da sociedade civil - o maior número de cadeiras no Conselho de Ética do Conar.

O sistema misto é adotado na maioria de países de economia de mercado, com a autorregulação da publicidade como uma das camadas e como meio de cooperação com os esforços do legislador e das autoridades públicas. Não à toa existe progressivo encorajamento à autorregulação nas legislações sobre comunicação e tecnologia dos diversos países. Essa foi, inclusive, a conclusão do

parecer sobre o tema de autoria dos Professores Laura Schertel Mendes e Ricardo Morishita - que pode ser apresentado caso conveniente.

Em grande parte, a adoção da autorregulação e corregulação ocorre na área das comunicações tanto por tratar do delicado equilíbrio entre controle e liberdade quanto diante do reconhecimento da complexidade inerente hoje ao ecossistema publicitário. Essa característica de complexidade e também transnacionalidade tornam fundamentais a harmonização com os padrões internacionais e intercâmbio de conhecimento, que hoje ocorre principalmente por meio do International Council for Ad Self-Regulation - ICAS, órgão que reúne os Conares - conhecidos também como Self-Regulatory Organizations - SRO - dos outros países.

Nessa instância, acompanhamos os quadros regulatórios da publicidade e as estratégias inovadoras de aplicação, em especial o uso de tecnologia - tópico que descreverei mais à frente - e o uso das mesmas ferramentas de mercado pelo regulador.

No caso da publicidade de apostas, consideramos também crucial ter em conta o *status* atual de complexidade de volume assim como o impacto da atividade junto ao consumidor.

À luz desse quadro, a legislação em referência, as Leis nºs 13.756/2018 e 14.790/2024, assim como o principal texto regulamentador, a Portaria nº 1.231, agora desse ano, são textos importantes para o controle da publicidade e introduzem regras e mecanismos bastante modernos. Existem diversas obrigações, vedações e restrições, em maior parte já vigentes, com importantes deveres de informação sobre a natureza da atividade, que é de risco, além de advertência sobre os impactos.

Importante destacar também a regra já vigente de proteção ao público infanto-juvenil. É proibida a participação, oferta e publicidade aos menores de 18 anos. Os anúncios do segmento não podem ser direcionados, quanto menos protagonizados por crianças e adolescentes. Além disso, estão previstos mecanismos inovadores, como as múltiplas camadas, por meio das políticas públicas obrigatórias, a chamada regulação via *Terms of Services* - ToS, em que é estipulada uma série de responsabilidades aos operadores e atribuídos também deveres de administração. Há a previsão da autorregulação, acompanhada e sem prejuízo da permanente fiscalização pela autoridade pública.

Também há previsões relacionadas aos chamados *dark patterns*, ou padrões negativos, vedando o desenho ou arquitetura que possa obstruir ou dificultar a decisão informada do consumidor, e a importante previsão relacionada

ao *marketing* por afiliados, modalidade bastante difundida nas redes sociais e que constitui um dos principais mecanismos de ampliação do alcance das divulgações. Acredito que seja a pioneira regulação pública a trazer regulamentação sobre influenciadores e afiliados.

Também tendo em conta o volume e os impactos, foram iniciadas atividades de autorregulação do segmento, com a adoção de um capítulo de regras. O texto é uma resposta aos estímulos do legislador; foi feito também a partir da regulação internacional comparada, tendo adotado as principais salvaguardas; foi submetido à autoridade pública reguladora e incorporadas todas as sugestões.

Como inerente à autorregulação, o ponto de partida é o imperativo cumprimento da legislação em vigor, com mais cinco princípios complementares:

Primeiro, o da identificação da natureza publicitária, regra tradicional da publicidade, mais importante ainda no ambiente digital, considerando a multiplicidade de conteúdos, e a importante introdução da obrigatoriedade de identificação do responsável - nome, contato, número de autorização -; isso explicita a vedação ao anonimato e viabiliza a responsabilização.

Segundo, informação e apresentação verdadeira, também cruciais: não é ganho certo, não enriquece, há probabilidade de perda financeira. É mais relevante ainda nesse momento a possibilidade de prover a informação de forma correta.

Terceiro, a proteção à criança e ao adolescente, já mencionada, pela citada proibição de participação de tal público, reforçando vedação de destinação e uso como modelo, e com previsão de audição de todas as tecnologias disponíveis de bloqueio, os mecanismos de restrição etária, listas de segmentação, verificação de audiência.

Quarto, as regras de jogo responsável, com vedação a mecânicas de exagero e estímulos.

Quinto, princípios e avisos obrigatórios, que são dois, sobre a restrição etária e sobre o impacto do jogo.

Dentre as referências internacionais que inspiraram o texto, destaco dois guias de implementação - não são regras, são guias de implementação das regras - do órgão britânico de autorregulação, ASA, os textos *Age-Restricted Ads Online* e *Protecting Under 18*, justamente reconhecendo que a fase de implementação das regras constitui a mais custosa e desafiadora.

Preciso mencionar a reversão da lógica de produção de conteúdo na internet de forma difusa pelo usuário, em especial das redes sociais, são estimativas de 130 milhões de perfis ativos no país. Por conta desse quadro, em 2020, o Conar publicou as suas diretrizes para publicidade por influenciadores digitais. O guia agrupa conteúdos e recomenda medidas de acordo com as modalidades e um destaque para a previsão também acerca dos mecanismos de engajamento, desafios, focando nas recomendações para os regulamentos e origens desses estímulos.

As diretrizes também tiveram em conta os padrões internacionais. O Aicas possui uma base de dados com todos os guias de publicidade por influenciador ao redor do mundo e promove a troca de conhecimento sobre as estratégias de implementação, incluindo a tecnologia. Neste ano, a tecnologia passou a ser usada pelo Departamento de Monitoria do Conar - foi adotada a mesma ferramenta utilizada pelos Conares por Índia, França e pela Autoridade Francesa de Serviços Financeiros.

Esse sistema é configurado com metodologias desenvolvidas internamente e detecta anúncios potencialmente problemáticos. O resultado submetido é grande, é um volume grande de conteúdos que é submetido à revisão humana e encaminhados para ação futura.

A monitoria por inteligência artificial é hoje utilizada por todos os Conares europeus e vem gerando um aumento grande no volume de anúncios tratados. Todas essas atividades tradicionais e inovações ocorrem a partir de quadro regulatório claro, equilibrado, calibrado de acordo com os diversos formatos.

Gostaria de mencionar, por fim, que todos os casos, anúncios analisados, são publicados no *site* do Conar. Os relatórios das rodadas de monitoramento também serão publicados a partir do fim desse ano. Mantemos canal de comunicação regular junto à autoridade reguladora, a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, com ciência em tempo real de todas as atividades e ações relacionadas à publicidade de apostas.

Entendemos que os arranjos de inclusão do setor privado nos esforços de regulação de ambientes complexos de forma coletiva, comprometida e organizada é um mecanismo relevante e moderno.

O Conar fica aberto e à disposição deste egrégio Tribunal e das autoridades públicas para cooperação, troca de conhecimento e demais iniciativas.

Obrigada!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigada, Doutora Juliana!

Convido agora, pelo Instituto Brasileiro do Jogo Legal, o Doutor Magno José Santos de Sousa.

O SENHOR MAGNO JOSÉ SANTOS DE SOUSA (INSTITUTO BRASILEIRO DO JOGO LEGAL) - Boa tarde a todos! Saúdo o Excelentíssimo Ministro Luiz Fux e também o Subprocurador da República.

Pedirei desculpas pela informalidade, porque minha formação é de jornalista e assim usarei o linguajar.

Parabenizo o Ministro por esse debate extremamente importante para a sociedade, para o mercado de jogos, para as pessoas que nele estão envolvidas, inclusive os apostadores, que necessitam de proteção.

Voltarei um pouquinho no tempo para a gente entender o que representa a proibição e o que representa a ausência de uma legislação. Em 1832, com a Proclamação da República, o Jardim Zoológico de Vila Isabel passou a ter problemas com relação ao seu patrocínio, porque o Império era o maior patrocinador do jardim zoológico. O Barão de Drummond tinha um problema. Um mexicano chamado Manuel Ismael Zevada desenvolveu o Jogo das Flores, na Rua do Ouvidor, no Rio de Janeiro, uma cópia do Number Games, de Chicago. Ele apresentou o jogo para o Barão de Drummond e o Barão de Drummond trocou o jogo das flores pelo jogo do bicho. O jogo do bicho acabou sendo um sucesso estrondoso naquela época, pulou os muros do Jardim Zoológico e acabou

acontecendo na sociedade carioca. Em 1941, o presidente Getúlio Vargas proíbe o jogo do bicho, e o jogo do bicho está há 83 anos presente na vida dos brasileiros e tem legitimidade social.

Em 1934, o próprio Getúlio Vargas legaliza os cassinos. Os cassinos ganham representatividade e operam até 1946, quando são proibidos a pedido de Dona Santinha.

Experimentamos, na década de 1990, as raspadinhas, que, apesar de um sucesso estrondoso, acabaram caindo em desuso e estão voltando agora com a operação da Caixa Econômica Federal.

Em 1993, tivemos a legalização dos bingos. Por uma crise em 2004, uma crise política, os bingos foram proibidos, inclusive o STF julgou, em uma ADI do Distrito Federal, um *leading case* que acabou proibindo que os estados tivessem uma legislação sobre bingos.

Chegamos agora às apostas esportivas, uma modalidade relativamente nova, que acabou caindo no gosto popular. O brasileiro gosta de torcer, e ele aprendeu a torcer e a apostar. Antes mesmo da legislação em 2018, a gente tem a Lei nº 13.756 e, infelizmente, a gente tem uma lacuna regulatória de 6 anos.

Essa lacuna regulatória de 6 anos talvez seja o maior problema do que estamos vivendo hoje. A culpa não é da *bet*, não é da aposta esportiva. A culpa do que estamos vivendo é em relação à ausência de regulamentação.

Qual o tamanho do monstro, como disse hoje de manhã o Ministro José Messias? O monstro são 4 bilhões e 200 milhões de pessoas que jogam pelo menos uma vez por ano. Um quarto da população mundial já jogou em algum momento. Hoje, quarenta milhões de brasileiros estão fazendo algum tipo de aposta na internet. O *Financial Times*, neste final de semana, veiculou uma matéria de que 15% do tráfego relativo a *bets* no mundo é oriundo do Brasil. Há 10 dias, uma suspeita que todas as pessoas do mercado tinham era da invasão de *sites* ilegais em função dessa ausência de regulamentação.

Existem empresas que têm licença em alguma jurisdição - Malta, Reino Unido, Gibraltar, Ilha de Man -, que hoje já solicitaram ao Ministério da Fazenda autorização para operar no Brasil. Mas existem *sites* ilegais que estão aproveitando a oportunidade da ausência de regulamentação, da insegurança que temos hoje no país, para explorar os jogos aqui, explorar as apostas de forma leviana e criminosa.

O exemplo ficou claro na semana passada com a prisão de 46 orientais e 113 angolanos, em um hotel em Luanda, onde foi montada uma

operação para ofertar, através de 450 sites, apostas no Brasil. Isso é criminoso, e é exatamente este momento que estamos enfrentando. Enfrentando uma invasão de sites ilegais que não têm nenhuma responsabilidade com o brasileiro e que se utilizam de parcerias com influenciadores para divulgar essas plataformas.

Por fim, Ministro, não tomarei meu tempo todo, mas gostaria de destacar duas coisas importantes: a entrada da regulamentação - teremos domínio *bet.br*; o brasileiro saberá que está apostando em um site regulamentado, em um site autorizado pelo governo federal.

Outro fato importante é que o controle do Banco Central das empresas de meio de pagamento facilitará coibição de atuação desses sites criminosos.

Por último, finalizo com um texto que acho extremamente importante. Não há, em nenhum país do mundo, experiência de sucesso do ponto de vista social, econômico e de segurança pública entre aqueles que optaram pela proibição do jogo ou pelo simples afastamento do Estado do controle dessa atividade. Se optarmos pela proibição, não conseguiremos domar o monstro.

Obrigado!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado, Doutor Magno José dos Santos!

Agora, pela Associação Nacional de Jogos e Loterias, temos o presidente da associação, Plínio Augusto, e o advogado, Pietro Cardia.

Os dois falarão? Cinco minutos para cada um.

O SENHOR PIETRO CARDIA LORENZONI (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE JOGOS E LOTERIAS - ANJL) - Boa tarde a todos!

Inicio cumprimentando Vossa Excelência, Ministro Luiz Fux, assim como os demais expositores, as senhoras e os senhores presentes.

Estamos diante de um processo estrutural, Ministro. Parece-me que a ADI 7.721 vai muito além daquilo que simplesmente traz o pedido inicial, no sentido da declaração de inconstitucionalidade da lei.

O foco, tanto da audiência pública como da ADI, traz uma ideia de que a Lei nº 14.790 promove o jogo, causa endividamento familiar, reduz o consumo, gera jogo patológico, por promessas de ganhos rápidos por meio das *bets*, e atrai crianças e adolescentes, através da disponibilidade na internet, no celular, e assim por diante, das apostas de cota fixa.

Contudo, o ponto inicial é reconhecer a realidade posta. Parece-me, como vários já trouxeram ao longo desta audiência plural, que há consequências graves para o tecido social brasileiro de uma hiper disponibilização

das apostas e das *bets* nas redes sociais sem o devido controle, que gerou um crescimento quase epidêmico no mercado.

Contudo, e me parece que este é o ponto central, o crescimento do mercado não é uma consequência da lei. O crescimento das *bets* no âmbito brasileiro, inclusive de uma certa forma, descontrolado, ele vem pelas próprias características do mercado brasileiro, Excelência, um mercado que cresceu de 25% a 40% desde 2019 até o ano de 2024; um mercado que apresenta uma população de 217 milhões, quando a maior parte dos mercados regulados globais tem uma média de 30 milhões de habitantes, com baixíssimo ou inexistente custo tributário, custo operacional, custo regulatório, Algo que justamente, por via oposta, a Lei nº 14.790 tenta resolver, trazendo através da sua regulamentação, por exemplo, Portaria nº 827, de 2023, da SPA, como já bem trouxe o Secretário Regis, custo de 30 milhões, exigência de sede no Brasil, criação de postos de trabalho, que aumentam esse custo regulatório, esse custo operacional, e que, sem dúvida nenhuma, pode ser uma fonte relevante de tributação, de arrecadação tributária para os cofres públicos.

Calculamos, por exemplo, no âmbito da Associação Nacional de Jogos e Loterias, que já no primeiro ano, serão produzidos cerca de 60 mil postos de trabalho. Nós teremos um recolhimento provável de mais de 4 bilhões apenas em licenças, sem contar com a própria arrecadação tributária, que, numa pequena

correção daquilo que a CNC trouxe, não é única e exclusivamente 12% do encargo, ou 5% no caso da loteria do Estado do Rio de Janeiro, mas sim de 12% como encargo setorial, 5% do caso da Loteria do Rio de Janeiro, mais todos os impostos corporativos normais, que acabam elevando, por exemplo, no caso da licença federal, para quase 37% daquilo que é faturado pela empresa. Então, essa ausência da regulamentação que promoveu essa hiperexposição nas redes sociais, ela acaba sendo tratada pela Lei nº 14.790, e assim como sua regulamentação posterior.

Um ponto chave para lidar com isso é que há uma opção político-jurídica sobre como lidar com o jogo na realidade social. Se pode lidar com o jogo proibindo e criminalizando, transformando em ilícito e não regulado, ou um jogo lícito e regulado. Hoje o Brasil lida com o jogo legalizado, mas não regulado. E é justamente esse cenário que causou essa realidade posta hoje com os seus malefícios que estamos experimentando, 4 mil *sites* de apostas ativos hoje, diversos, como bem trouxe à exposição do Senhor Maguinho, Presidente do Instituto de Jogo Legal, diversos com fraudes, custos, inclusive com cometimento de crime contra a economia popular, fraudes e assim por diante, que não é a realidade daqueles que buscam o jogo lícito e regulado, mais das 250 empresas que já pediram autorização no âmbito do Governo Federal, além das empresas autorizadas pela Loteria do Estado do Rio de Janeiro, Loteria do Paraná e assim por diante.

Com isso, o que se entende é que a regulamentação tem os mesmos objetivos daquilo trazido na petição inicial da Confederação Nacional do Comércio. E mais do que isso, que o crescimento do jogo no Brasil se deu pela característica do mercado brasileiro e não da Lei nº 14.790. Justamente nesse sentido, sobre o argumento do endividamento familiar e da redução do consumo, o estudo do Itaú, em contraposto, por exemplo, àquilo que trouxe a CNC, indica que o impacto das *bets* no âmbito do varejo é insignificante. E hoje saiu no *Valor Econômico* publicação de estudo mostrando que o varejo performou acima das expectativas, crescendo 4% no mês de outubro. Talvez então reforçando o entendimento do Itaú de que a presença das *bets* não só não impacta no varejo, mas contrário àquilo que foi calculado, não apresenta mais do que 0,23% do PIB nacional.

Justamente nesse sentido é que se reforça também que a regulamentação traz respostas às preocupações do jogo patológico, inclusive da proibição do jogo pelo menor de idade, pelas crianças e pelos adolescentes. Não é difícil lembrar do episódio da Ministra Macaé, que trouxe a questão de quando ela estava jogando - eu posso falar porque eu não sou autoridade pública - Candy Crush, com medo do avião, e apareceu uma publicidade do jogo do aviãozinho, do tigrinho ou qualquer outro afim, que isso é a essência daquilo que o jogo não regulado traz, ou seja, inserindo publicidade naquilo que é algo infantilizado,

próprio do menor de idade, próprio da criança, próprio do adolescente, tudo aquilo que a regulamentação muito bem feita pelo Secretário Giovanni, pelo Secretário Regis Dudena, pelo Presidente da Loterj, Hazenclever, proíbem nas suas estruturas regulatórias.

O jogo regulado não é esse que produz os efeitos nefastos que estamos observando hoje. E é justamente sobre esse que se precisa defender. Me parece que um ponto interessante, que acaba acontecendo no âmbito dessa ADI, é que aqueles que podem ser vistos como um polo passivo, ou pelo menos polo contraposto, a CNC, compartilham de seus mesmos objetivos, que é um jogo saudável, que não engaje crianças e adolescentes e que seja um ponto relevante da economia brasileira, e não fruto de endividamento das famílias.

Por isso, Ministro, me parece que é um processo que, felizmente, ficou sob sua honrosa relatoria, porque ele é um processo estrutural, ele não é um processo que funciona na clivagem constitucional e inconstitucional, mas ele é um processo que demanda uma fiscalização, um monitoramento, um acompanhamento do Supremo Tribunal Federal desse processo regulatório, para ter certeza que o processo regulatório está sendo feito em cumprimento à legislação e, o mais importante ainda, aos valores constitucionais aplicáveis ao caso.

O excelentíssimo Subprocurador-Geral da República Luiz Augusto Lima trouxe a questão da necessidade de um provimento cautelar e que me parece que, sem dúvida nenhuma, é um acompanhamento próximo do Supremo Tribunal Federal, assim como da excelentíssima Procuradoria-Geral da República, é essencial para o caso, mas não me parece que necessariamente através de uma proibição das publicidades, porque a publicidade, ela é uma das formas essenciais para se diferenciar o jogo regulado do jogo não regulado. Então, não é simplesmente proibir essa publicidade, proibir essa atividade, proibir, por exemplo, o acesso ao Sistema Financeiro Nacional, mas a forma pela qual se faz isso. E acompanhar, fiscalizar e controlar se a regulamentação está sendo eficiente para proibir que o mercado ilícito tenha acesso à publicidade, tenha acesso ao pix, consiga se hiperexpor às crianças e aos adolescentes. E me parece que isso precisa ser feito tanto através do processo regulatório, também sob a supervisão de um processo estrutural no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Com isso, excelentíssimo Ministro, completo a minha fala para afirmar que a ADI, se acolhida, acaba, contrariamente ao seu próprio objetivo, fazendo aquilo que ela busca proibir ou evitar, que é o incentivo ao jogo patológico, que é o incentivo ao jogo ilegal, porque o resultado da ADI, através da declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 14.790, mas não da 13.756, é assegurar um mercado lícito, mas completamente livre, não regulado. E esse é o maior problema.

Obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Agradeço a Vossa Senhoria, também.

E aqui, pelo Grupo Mulheres do Brasil, o antepenúltimo grupo antes de nós refazermos a mesa, eu convido a Doutora Andreia Schroder.

A SENHORA ANDREIA SCHRODER (GRUPO MULHERES DO BRASIL) - Boa tarde a todas e todos. Primeiramente, eu gostaria de agradecer o convite do Ministro Luiz Fux e parabenizar por essa iniciativa de um espaço tão diverso, em que a gente pode ouvir tantos pontos de vistas e apoiar na tomada da decisão e, sobretudo, também, contribuir para os passos seguintes que daremos após esta audiência pública, e também a decisão que será tomada.

Bom, como socióloga e líder do Comitê de Políticas Públicas, eu estou aqui representando o Grupo Mulheres do Brasil, que é uma organização da sociedade civil, que congrega mais de 127 mil mulheres, que trabalham de forma voluntária em 150 núcleos diferentes, sendo 120 núcleos no Brasil e 30 no Exterior.

O Grupo Mulheres do Brasil atua em diversas frentes, com o objetivo, sobretudo de promover o protagonismo feminino, visibilizar ações que combatam a violência contra mulheres e meninas, que tragam desenvolvimento comunitário, proteção social, garantia de direitos básicos, como a saúde, a

educação, a igualdade de acesso e maior justiça social. Então, nesse sentido, a nossa participação, aqui, nessa audiência pública tem como papel principal trazer uma perspectiva sobre os impactos e sobre a relação de tudo que vem sendo debatido, desde hoje cedo, com relação às mulheres, sobretudo com relação às mulheres.

Nesse sentido, eu gostaria de informar que eu vou, aqui, expor três aspectos que consideramos muito importantes.

Primeiro, falar sobre o perfil dos apostadores e das apostadoras. Falar também da relação desse perfil com o impacto no orçamento familiar brasileiro. Por fim, tecer alguns aspectos que estão relacionados à saúde mental e à saúde pública, porque também entendemos que este aspecto está altamente correlacionado com os papéis que a mulher brasileira tem no seu dia a dia.

Com relação ao perfil dos apostadores, por que é importante a gente trazer um elemento aqui? Porque esse perfil ajuda o debate de como pensar uma regulamentação. Então, eu quero fazer uma comparação aqui dos perfis da loteria federal com as apostas esportivas. Quando a gente olha o perfil das apostas da loteria federal, a gente observa que 55% das apostas estão na faixa etária de mais de 50 anos e apenas 10% entre 18 e 29. Quando a gente olha para as apostas esportivas, a gente tem exatamente o inverso: 54% dos apostadores são jovens de 18 a 30 anos de idade e apenas 10% são pessoas com mais de 41 anos de idade.

Na perspectiva de gênero, o que é importante a gente olhar? Quando você olha o perfil da loteria federal, você tem uma predominância enorme dos homens: 73% são homens que apostam na loteria federal. E quando a gente olha para as apostas esportivas, esse perfil está muito mais equilibrado: 58% de homens e 42% de mulheres.

Por fim, ainda falando sobre o perfil, eu quero ressaltar aqui o aspecto que está relacionado às classes sociais, que já foi mencionado inúmeras vezes, mas eu gostaria de ressaltar que o perfil das pessoas que apostam hoje nas apostas esportivas é de 45% da classe C e 40% que são da classe D e E. A gente está falando de um montante de 85% de apostadores que estão nas classes C, D e E. E é nesse sentido que eu conecto com o ponto seguinte, que é justamente a gente pensar sobre o impacto no orçamento das famílias brasileiras.

Então, como já foi trazido, mas eu vou ressaltar aqui também, as *bets* vêm tomando um espaço importante no orçamento familiar. Existe um estudo da consultoria Strategy que mostra que, numa comparação entre 2018 e 2023, a penetração das apostas no orçamento familiar aumentou 3,5 vezes. E quando a gente olha isso nas classes D e E, esse aumento foi de 4,2 vezes. Então por aqui a gente já começa a entender uma parte do nosso problema, como já foi dito aqui, que é bem complexo.

Eu gostaria de ressaltar, e aí fazendo a conexão novamente com as mulheres, que dados recentes do IBGE mostraram que 50,8% dos lares brasileiros hoje são chefiados por mulheres. E aí quando a gente olha o perfil das mulheres na classe C, a gente observa que 55% da classe C é composta por mulheres. E quando a gente olha a classe D e E, a gente está falando de 54%. Então, aqui olhando, a gente observa diretamente uma conexão com quem está sendo mais impactado pelos efeitos adversos dessa atividade, que são os jogos de azar.

Bom, eu gostaria de complementar esse ponto aqui do impacto dos orçamentos trazendo alguns dados do estudo do Instituto Locomotiva, que demonstra que 37% da população afirma que já usaram dinheiro destinado a outras coisas importantes para apostar *on-line*; 45% dos que fazem apostas esportivas *on-line* afirmam que elas já causaram prejuízos financeiros. E tem um dado também do Instituto Locomotiva que mostra que, nas classes C, D e E, eles já fizeram a troca em diferentes atividades econômicas como poupança, gastos com bares, restaurantes, lazer e cinema etc. Eles deixaram de consumir para poder direcionar às apostas. Então, acho que é corroborando aqui dados que já foram trazidos.

O terceiro aspecto, que diz respeito à saúde, eu gostaria de ressaltar um ponto que é muito interessante de a gente refletir. Na quinta e última edição do DSM, que é o Manual de Diagnósticos e Estatístico de Transtornos Mentais, o transtorno de jogo, ele foi reclassificado. E ele foi reclassificado para ser

considerado como uma dependência, ou seja, devido às semelhanças com as dependências de substâncias químicas, ele mudou de patamar. E esse é um ponto muito importante de ser considerado. Essa reclassificação reflete, sobretudo, fatores genéticos, epidemiológicos, comorbidades psiquiátricas, psicopatologia e respostas ao tratamento.

E todos esses aspectos, eles não podem ser desconsiderados, quando a gente estiver discutindo uma regulamentação e o desenvolvimento de políticas públicas diante desse novo mercado que está posto no Brasil.

Eu gostaria ainda de acrescentar informações do relatório *The Lancet*, que já foi citado aqui em outros momentos, e reforçar, sobretudo, algumas consequências adversas que estão associadas ao vício, que são: problemas de saúde mentais e físicos; desintegração de relacionamentos e da família; maior risco de suicídio, violência doméstica e perda de emprego e criminalidade.

Bom, e aí talvez a gente em alguns momentos olhando esses dados mais gerais a gente pense: e o Brasil? Esses dados são gerais - e o Brasil? E aí mais uma vez eu trago dados do Instituto Locomotiva, em uma pesquisa que realizou com pessoas que jogam ou que conhecem as apostas esportivas, disseram que 60% sentem que as apostas afetam o seu estado emocional. E quando perguntadas sobre os sentimentos que elas tiveram ao jogar, 51% sentem aumento de ansiedade, 28% têm um sentimento de euforia; 27% sentem mudanças

repentinas de humor; 26% sentem aumento de estresse; 23% de sentimento de culpa; 10% sentem falta de concentração; e 6% sentem dificuldades para dormir.

E aí, caminhando aqui para o meu fechamento, eu gostaria de provocar uma reflexão, que é nesse papel que eu estou aqui hoje. Qual será o efeito social e econômico, no médio e no longo prazo, para as mulheres e para as pessoas da classe C, D e E que hoje estão jogando e redirecionando os recursos do seu orçamento familiar para as apostas? Qual é o futuro que nós queremos alimentar ou semear, diante das decisões que vamos tomar diante desse novo mercado?

Sendo assim, o Grupo Mulheres do Brasil faz um apelo para que a regulamentação proteja os mais vulneráveis, já que as apostas apresentam riscos diferenciados, como já foi citado aqui anteriormente.

E aí, nesse sentido, a gente reforça a importância de pensar sobre o impacto na saúde, ou seja, que haja uma corresponsabilização, não apenas do governo, mas sim das empresas que estiverem atuando no mercado, uma regulamentação rígida da propaganda, e eu não vou citar exemplos aqui porque já foram trazidas diversas situações que estão acontecendo na regulamentação, mas isso precisa ser aprofundado, e a mesma coisa em relação ao jogo responsável.

Concluo a minha fala com a esperança de que os interesses econômicos, seja do governo por meio da arrecadação ou do lucro envolvido em todo esse segmento, não sobrepujem a vulnerabilidade social e econômica da

população que segue lutando por sobrevivência e que está buscando mais oportunidades e uma melhor qualidade de vida.

E aí eu vou trazer uma citação, que já trouxeram duas vezes, aqui, Ministro, concluindo a minha fala: que o Direito, que a Justiça, que o governo, que o setor produtivo brasileiro não virem as costas para as pessoas mais vulneráveis deste país, que são as mais impactadas pelos efeitos adversos dessa atividade de risco diferenciado.

Boa tarde e obrigada!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado, Doutora Andreia!

E agora nosso último expositor da primeira parte, nosso estimado Frei David, que falará pela Educafro.

O SENHOR DAVID SANTOS - FREI DAVID (EDUCAFRO) - Saúdo meu irmão, Ministro Fux, pessoa com quem já convivi em várias frentes de trabalho no Rio de Janeiro.

Saúdo a todos os painelistas e a todos os convidados, bem como todos que estão assistindo de suas casas.

Ministro, eu não queria estar em seu lugar. Vou te dizer: a coisa é difícil. Há vários pontos de vista diferentes, e quero já falar para vocês que a entidade que dirijo, que trabalha com adolescentes, sente todo dia que tem uma

reunião. Mães chorando, crianças chorando, vendo o drama e o mal que as *bets* causam ao povo.

Perante essa dor, Ministro, não tivemos outro jeito. Criamos uma equipe de advogados e já abrimos nove processos contra nove empresas de *bets*. Já abrimos nove processos. Entendemos que o que elas estão fazendo é desumano. Não pode continuar assim. O Brasil não pode ser desonesto com o povo pobre. O governo Haddad não pode olhar as *bets* como uma nova fonte para trazer renda de impostos, porque não pode vir o imposto a partir do sangue do pequeno, do quebrado, do explorado.

Ministro, eu trouxe sete argumentos nos quais nos baseamos para construir nossa peça jurídica, mas reduzirei aqui.

Lógico, todo mundo tem consciência que um argumento pesadíssimo é o mecanismo do controle. Não há uma biometria para saber se é criança que está jogando ou não, se é jovem que está jogando ou não. Não há um reconhecimento facial. Isso é fundamental caso venha a ser regulamentado. Sou contra a regulamentação, nossa entidade é contra a regulamentação, mas caso venha a ser regulamentado, que haja um controle de biometria e reconhecimento facial.

Ministro, a gente ficou muito entusiasmado quando o *influencer* Felipe Neto fez um discurso muito sincero em solidariedade ao povo negro, porque 70% das vítimas das *bets* é o povo negro. O nosso querido *influencer* Felipe Neto calculou todo o dinheiro que ganhou com as *bets* fazendo propaganda e está devolvendo ao movimento social para ajudar a curar os quebrados. Por quê? Porque uma das maldades que a *bet* faz é buscar os *influencers*, as pessoas mais importantes, que têm grande poder sobre a juventude, como o Neymar, por exemplo.

Faço um apelo ao Neymar e aos demais que se estão vendendo para as *bets*: por que também não fazer o que fez o Felipe Neto e devolver o dinheiro recebido com o ganho da propaganda das *bets* para o povo de onde saiu esse dinheiro?

Ministro, pense um pouquinho. Segundo o debate que teve na Universidade de São Paulo, em média, só 2% de todo o dinheiro arrecadado pelas *bets* voltam em forma de prêmio. Isso é inadmissível! Só 2% de todo o dinheiro arrecadado voltam em forma de prêmio, enganando o povo.

Entendemos que isso tem que ser atacado de maneira bem decisiva. Entendemos também, caso venha a ser regularizado, que haja garantia de que 50% do dinheiro arrecadado volte realmente em forma de prêmio para o povo

e que, uma vez pagas as despesas, que a renda líquida seja aplicada em políticas públicas. Em outras palavras, a gente defende que os jogos de azar *bets* sejam unicamente uma propriedade do Estado, e não de particulares. Defendemos essa linha. Ou seja, que o lucro das *bets* venha para fazer política pública em um país que está quebrado, humilhado, despedaçado com referência ao seu povo mais pobre.

Ministro, o objetivo número um é pedir que seja considerado inconstitucional. Não sei qual será a tendência do STF, então peço, imploro, que você determine um assessor seu para pesquisar por que que a China proibiu as *bets* em 2015. Em 2015! Tem nove anos de experiência de proibição mostrando quais são as boas consequências, bem como, nos anos anteriores em que a *bet* existiu na China, o estrago que fez na China. Por que o Brasil não quer ter essa coragem de enfrentar as *bets*?

Ministro, todos os nossos irmãos membros do governo que aqui falaram apresentaram uma regulamentação muito boa, que seguiu o melhor modelo, que é o modelo do Reino Unido.

Ora, se a regulamentação é boa, por que tem tanto estrago nos pobres, na juventude, nas pessoas em geral? Se a regulamentação é boa, tem que

ser boa para o povo e não ser boa para quem ganha o dinheiro com as *bets* e não ser boa para quem ganha impostos e aumenta seu cofre com impostos.

Eu sei que o Haddad está com um problema grave, coitadinho, sem dinheiro para trabalhar, mas não tire daqui, dos pobres, encontre outro caminho.

Ministro, não só nas *bets*, mas praticamente em todo o setor que roda dinheiro público, o grande erro dos sucessivos governos de direita, de esquerda e de centro, o grande erro é irresponsabilidade com monitoria, fiscalização e punição.

Vocês devem acompanhar a lei da Cebas. A lei da Cebas é a lei que regulamenta as bolsas de estudo no Brasil. O TCU descobriu que mais de 300 bolsas de estudos dadas pelas faculdades particulares foram dadas para pessoas que possuem iate. E eu pergunto: o que o TCU fez? Ou qualquer outro órgão público fez, para punir esses caras, para punir essas empresas? Não fez nada. O que falta do Brasil é isso: monitoria, fiscalização e punição.

Conclamo meu irmão Haddad - com quem conversei várias vezes - a garantir qualidade, contratando mais fiscais, na monitoria, na fiscalização, na punição.

As *bets online* geraram esse estrago no povo, na criança, no adolescente e no povo mais pobre: setenta por cento do povo a que pertenço, afrobrasileiro, das vítimas. Esse problema, infelizmente, não é só das *bets online*.

Sigo um paroquiano meu, que era uma pessoa de classe média alta, e que há 20 anos o pobre coitado é viciado em casas de bingo não regulamentadas, às escondidas. O rapaz está totalmente empobrecido e, no momento, há mais de oito meses internado, sem chance de voltar à vida normal. Isso por quê? Porque ele foi totalmente sugado pelas casas de bingo do Rio de Janeiro, onde reside.

Ministro, nossos nove processos estão, graças a Deus, andando. São coisas diferentes. Uma coisa é o pedido que aqui está sendo discutido, que é tornar inconstitucional; outra coisa são as nove ações. Nosso foco é o povo a que pertenço, que está comigo todo dia em reuniões, através dos pré-vestibulares, através do movimento de luta pelas cotas, movimento de luta pelo emprego, para fazer o CNJ mudar as normas dos concursos públicos, e conseguimos várias vitórias.

O nosso objetivo é que cada uma dessas *bets* que exploraram abusivamente meu povo negro e os pobres sejam condenadas a pagar danos materiais e danos morais a cada uma das vítimas. Nossa ação foi feita nessa linha, danos morais e danos materiais a cada uma das vítimas adolescentes.

Estamos, portanto, em um momento muito especial e acreditamos que o nosso querido Ministro terá uma assessoria boa para trabalhar o tema da China - acho que a China traz muitas dicas para nós - e que consigamos encontrar um governo federal que não queira só arrecadar impostos, que queira sim dar ao povo pobre dignidade e vida mais feliz, com sonhos de esperança e crescimento.

Obrigado!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) -Agradeço ao Frei David e comunico aos presentes que renovaremos a mesa, porque há outros *players* que se manifestarão. Darei um intervalo de cinco minutos para que haja essa modificação na mesa.

[INTERVALO]

MESTRE DE CERIMÔNIAS - Senhoras e Senhores, ressaltamos que dois expositores farão suas manifestações em idioma estrangeiro, sendo um em inglês e outro em espanhol. Para aqueles que desejarem, há rádios de tradução disponíveis na entrada da sala de sessões.

Retomando os trabalhos da 42ª audiência pública do Supremo Tribunal Federal, tem a palavra Sua Excelência o Senhor Ministro Luiz Fux.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado a todos que já expuseram. Continuando a nossa audiência pública, eu agora convido para assumir a tribuna, para falar pelo Instituto Brasileiro do Jogo Responsável, o Doutor Celso Cintra Mori.

O SENHOR CELSO CINTRA MORI (INSTITUTO BRASILEIRO DO JOGO RESPONSÁVEL - IBJR) - Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, excelentíssimo Senhor Procurador Doutor Luiz Augusto Santos Lima, senhoras e senhores, cumprimento o excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux pela iniciativa de convocar esta audiência para debater um tema tão relevante, em que a sociedade brasileira precisa realmente ser ouvida.

Falo aqui em nome do Instituto Brasileiro de Jogo Responsável, que é uma entidade formada por empresas absolutamente legalistas, que acreditam que o exercício da atividade de jogos como entretenimento só pode ser feito com responsabilidade, responsabilidade dos governos e dos governantes, responsabilidade de todas as empresas que atuam nessa atividade e responsabilidade das pessoas que dela participam. A responsabilidade nessa atividade não é apenas aquela responsabilidade resultante espontaneamente da ética individual dos agentes. É preciso que a ética individual seja fortemente

apoiada e estimulada por uma ética coletiva, resultante de uma regulamentação forte, clara e eficaz.

A Lei nº 14.790, que a petição inicial da ação de inconstitucionalidade quer eliminar do mundo jurídico, cuida exatamente de construir e tornar eficaz essa ética. Os vários expositores que me antecederam descreveram aqui situações absolutamente indesejáveis e até mesmo intoleráveis, que ocorrem e podem continuar a ocorrer na exploração incontrolada e desregulada dos jogos. Os fenômenos descritos, que não são exclusivamente brasileiros e assumem as proporções de desafios mundiais, se agravaram muito com os avanços da internet e com a possibilidade de acesso a plataformas internacionais, que independem da localização física do apostador.

No Brasil, o agravamento das causas que deram conotações intensas aos problemas resultantes do jogo sem controle perdurou por vários anos, com vários diplomas legais que criaram ou permitiram várias modalidades de apostas, sem, entretanto, regulamentar a modalidade, a atividade que se mantivesse, como se mantenha, nos limites de uma atividade de lazer. Como tantos outros lazeres que, nos devidos limites, fazem bem ao psiquismo e a todos os sentimentos do ser humano.

Nesse ambiente, sobreveio a Lei nº 14.790 que objetiva exatamente, como disse hoje, aqui, o Professor Gustavo Binembojm, ser o marco regulatório da atividade de jogos.

Baseados nos fatos que são sobejamente conhecidos da sociedade brasileira e foram hoje, aqui, anunciados com diferentes conotações, na ambição de contribuir para o jogo responsável, nos permitimos enfatizar fatos que se conectam com as narrativas da petição inicial desta ação de inconstitucionalidade.

A clandestinidade é a mãe de todos os vícios. Por isso, a Lei nº 14.790, afinada com os princípios constitucionais fundamentais da transparência das atividades de interesse público, obriga a que os agentes operadores de apostas sejam empresas devidamente autorizadas a funcionar no Brasil, registradas no Ministério da Fazenda e com sede e administração no Brasil. Seus administradores respondem aqui pelos seus atos.

Essas empresas, por essa lei, são obrigadas a manter amplos cadastros de suas atividades, com informações minuciosas sobre todos os perfis de apostadores. Cadastros esses que passam a ser acessados e podem ser acessados em tempo real pelo Ministério da Fazenda. Pela delegação de competências que lhe foi feita pela Lei nº 14.790, a Receita Federal do Ministério da Fazenda criou a

Secretaria de Prêmios e Apostas. Conforme foi hoje, aqui, exposto pelo Doutor Regis Anderson Dudena, em função reguladora delegada pelo legislador, o Ministério da Fazenda já editou inúmeras portarias disciplinando preventiva e corretivamente todos os desvios de conduta que se possam verificar na atividade. E continua, digo eu, por força justamente dessa lei cuja constitucionalidade se discute, com competência para emitir quantas mais portarias sejam necessárias para manter a absoluta legalidade, a adequação e o interesse social da atividade.

Pode-se afirmar, pelos fatos que são do conhecimento público, que a Receita Federal tem capacitação, equipamentos e iniciativas capazes de verificar, com alta tecnologia, em tempo real, praticamente todas as situações individuais e coletivas que mereçam atenção, incentivo ou reparos.

A Lei nº 14.790 proíbe absolutamente o jogo para menores de idade e cria mecanismos e obrigações de gestão que conferem atribuição aos agentes operadores de apostas e aos governantes de forma a dar eficácia a essa proibição. Essa mesma lei, como foi hoje, aqui, exposto brilhantemente pela Abert, regula - e, aliás, também agora à tarde pelo Conar - regula minuciosamente a publicidade.

A Lei nº 14.790, atenta ao fato de que alguns apostadores se podem viciar, transformando a atividade de lazer em conduta coerciva, criou

mecanismos que possibilitam identificar os chamados ludopatas, cria meios de assistência para a sua recuperação e impõe responsabilidades para o atendimento a eles.

Ao regulamentar atividade tão sensível, Ministro, o legislador teve a preocupação de impedir o uso dos jogos como instrumento de lavagem de dinheiro. Para isso criou disposições claras e efetivas sobre a identificação dos apostadores e uma muito ampla limitação dos meios de pagamento que podem ser usados nessa atividade, com total transparência das transações que venham a ser efetuadas.

Por fim, a Lei nº 14.790 cria, juntamente com a atividade do certificador, um sofisticado sistema de fiscalização com regime sancionador e elenco de penalidades para todas as transgressões dos seus dispositivos.

O ilustre representante do Tribunal de Contas descreveu aqui hoje um projeto minucioso e eficiente de acompanhamento de atividades de jogos desenvolvido de forma a resguardar não apenas o interesse público genericamente considerado, mas todos os valores constitucionais nele implicados. Todo esse trabalho descrito seria inútil, perderia o objeto, se a Lei nº 14.790 a que esse projeto pretende dar efetividade viesse a ser declarada inconstitucional.

Excelentíssimo Senhor Ministro, a regulação contida na Lei nº 14.790 e nas portarias dela decorrentes e já editadas marcam o início de uma nova fase, e ainda não houve tempo para que se produzam todos os seus efeitos. Nada do que se mencionou na petição inicial da Ação de Inconstitucionalidade como nocivo à ordem jurídica e ao estado do bem-estar social foi causado por essa lei, que veio, ainda que tardiamente, justamente para corrigir os rumos dessa atividade.

Termino, com todas as vênias e por todos os fatos expostos nesta audiência, dizendo que as empresas que formam o Instituto Brasileiro de Jogo Responsável sustentam que só pode existir o jogo como atividade de lazer em um ambiente regular. Suprimir a regulação ou declará-la inconstitucional seria advogar o restabelecimento de tudo que se esconde na clandestinidade.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Agradeço a participação do Doutor Celso Cintra Mori.

E agora, dentre os presentes, eu convido a assumir a tribuna o Doutor Hermano Tavares, membro da Comissão de Psiquiatria, da Associação Brasileira de Psiquiatria e Associação Brasileira de Estudos de Álcool e Outras Drogas.

O SENHOR HERMANO TAVARES (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PSIQUIATRIA – ABP e ABEAD) - Boa tarde! Muito obrigado!

Devo falar sobre a regulamentação do jogo de azar no Brasil, porém sob uma perspectiva específica, a perspectiva da saúde pública e da saúde mental.

Estudo esse assunto desde 1997. Em 1998, criamos um serviço pioneiro chamado Ambulatório do Jogo, do Instituto de Psiquiatria da Faculdade de Medicina da USP. Os dados que lhes presentarei agora são dados elencados e organizados pelo nosso trabalho clínico e epidemiológico. É à luz desses dados que trago essas considerações. Creio que o debate até o momento foi utópico e estreito, com excessiva ênfase nas questões fiscais e na questão do equilíbrio orçamentário. A prevenção da lavagem de dinheiro que pode financiar o crime organizado é uma prioridade, mas também são as questões de saúde mental, saúde coletiva e ética da boa governança.

A questão da saúde mental, então, torna-se fundamental. A saúde mental é protagonista, não é coadjuvante. Desde 2010, em estudo publicado por nós, já sabemos que a questão do transtorno do jogo já é a terceira dependência mais frequente no Brasil, ficando atrás apenas do tabaco e do álcool. Aliás, condições com as quais ele está intimamente relacionado. Um por cento dos brasileiros preencheram os critérios para transtorno de jogo ao longo da vida e 1,3%

já tiveram dificuldades associadas às apostas. Isso dá, aproximadamente, 2,3%, quase 2,5% da população. Se considerarmos que esses indivíduos vivem em núcleos familiares com 3 a 4 indivíduos, temos 20 milhões de brasileiros diretamente expostos às dificuldades causadas pelo jogo. Sim, porque o mesmo raciocínio que foi feito, por exemplo, para classificar o famoso tabagismo de segunda mão também cabe aqui. Se você convive com um jogador, você também está exposto à violência doméstica, à inadimplência, ao endividamento crônico e ao estresse psicossocial inerente a essa condição.

Esses números, ainda por cima, ficam mais alarmantes se considerarmos que estão defasados, porque ainda não houve investimentos suficientes para a continuidade desses estudos, particularmente depois que tivemos, desde 2018, o advento da legalização das apostas *online*.

A questão do transtorno do jogo é um desafio de proporções hercúleas.

O transtorno do jogo está associado a desemprego, divórcio, ruptura familiar e, em três quartos das vezes, a outras condições psiquiátricas. Oitenta por cento dos indivíduos que procuraram tratamento, em nossos serviços, admitiram pensar na morte como uma saída - a morte provocada -, como uma saída "honrosa" para os seus problemas - quinze por cento já tinham tentado (um em cada

sete indivíduos). Não se contabiliza aí, obviamente, aqueles que tentaram, foram bem-sucedidos, então jamais puderam chegar para pedir ajuda.

É uma condição grave, porém, tratável, desde que propriamente abordada. Temos o dever ético de preparar o Sistema Único de Saúde para essa finalidade. A lei atual designa proporção ínfima de dinheiro para cuidar desse problema, que, como já disse, é hercúleo; e, portanto, ela se mostra claramente insuficiente. É necessário que o jogo seja responsabilizado e ajude a mitigar o problema que ele mesmo causa. Trata-se de uma questão de responsabilidade social.

Quero denunciar uma falácia: a falácia do jogo responsável. Quer ser responsável? Não aposte. Apostar é um entretenimento. É brincar, não é? Mas é brincar com dinheiro, coisa séria, coisa que você, nós, conseguimos conquistar com esforço e suor. Se você quiser arriscar isso, ótimo, mas não chame isso de responsável. Acima de tudo, não há responsabilidade plena apenas informando o indivíduo sobre os riscos inerentes. Isso seria como informar o dependente de álcool dos riscos inerentes ao consumo de álcool. Isso seria como dizer, por exemplo, que um indivíduo devidamente informado, mas mentalmente comprometido, seria capaz de moderar, quando a impossibilidade de moderação exatamente configura o problema do transtorno do jogo. Seria como pedir para um paraplégico: levante, caminhe um pouco, que seus problemas melhorarão.

Oras! Falemos de responsabilidade.

A responsabilidade é tripartite. A responsabilidade recai sobre o apostador corretamente informado, o que ainda não produzimos. Recai sobre os fornecedores de jogos, que embutem nessas formas diferentes elementos estruturais que emulam o descontrole, favorecem o exagero. E, finalmente, óbvio, recai também sobre as autoridades que precisam presentear-nos, relegar-nos uma legislação adequada. A atual é definitivamente insuficiente e desequilibrada, colocando toda a responsabilidade exclusivamente no apostador.

Peguemos um exemplo de sucesso. O Brasil é reconhecido como um exemplo de sucesso na regulação do cigarro e dos derivados de tabaco. Peguemos isso como exemplo, então.

Temos um documento que propõe dez pontos. Eu trouxe aqui os quatro que considero fundamentais, pontos-chave: propaganda vetada em todo o meio de comunicação, sem exceção. A única comunicação a respeito da divulgação e oportunidade de aposta devia ficar restrita nos pontos de venda. Aliás, nesses mesmos pontos de venda, advertências e a possibilidade de busca de ajuda são fundamentais.

Limite de gasto pré-aposta. Os apostadores, aliás, apreciam esse tipo de iniciativa.

A lista de autoexclusão tem que ser administrada por gestor independente. O que se promove hoje é uma piada. Se me permitem a liberdade da metáfora, estamos chamando a raposa para tomar conta do galinheiro. Meus pacientes entram na lista de autoexclusão. O que acontece, ato contínuo? Continuam recebendo mensagens dizendo que, se quiserem, eles podem voltar. Depois de seis meses, a autoexclusão se autoexpira e eles recebem um crédito para poder apostar novamente. Decididamente, essa raposa tem muito apetite para esfolar todas as galinhas desse galinheiro.

Proponho a criação de uma comissão, um instituto, uma agência nacional para o jogo de azar. Este é um problema complexo. A convergência das mídias traz novos riscos. Indivíduos menores de idade entram, por exemplo, para jogar um jogo como o Super Mário e são convidados para participar do Cassino do Luigi, que não é um jogo de azar porque eles podem, menores de idade, apostar com dinheiro digital que eles ganham como crédito. É o treinamento das futuras gerações.

Este é um problema tão complexo que não pode ficar limitado a profissionais de saúde ou legisladores. Profissionais de saúde, legisladores, técnicos de informática, economistas. Precisamos conhecer o impacto disso, por exemplo, no varejo, no sistema bancário, no aumento da inadimplência.

Excelentíssimo Ministro Luiz Fux, por favor, marquemos um gol de placa. Criemos uma legislação verdadeiramente responsável e criemos um aparato capaz de atualizar esta legislação de acordo com as pesquisas e os fatos, e não achismos ou ideologia à esquerda, à direita, para cima ou para baixo.

Trouxe aqui o exemplo do Alberta Gambling Research Institute, apenas porque ele foi criado há mais de 20 anos, é um instituto de uma província do Canadá, da qual tive a oportunidade e o privilégio de ser o primeiro bolsista estrangeiro. Por que não reproduzir aqui e dar, mais uma vez, um exemplo digno de nota, como demos no caso do tabaco?

Se me permite uma última observação, à luz disso tudo, considero a Lei nº 14.790 absolutamente insuficiente e acredito que ela deveria ser inconstitucional até que tivéssemos um substitutivo apropriado.

Obrigado!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Obrigado, Doutor Hermano Tavares!

Convido agora para assumir tribuna o Doutor Márcio Borges Malta, que falará pela Associação Internacional de Gaming, fundador e membro dessa associação.

O SENHOR MÁRCIO BORGES MALTA (ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE GAMING - AIGAMING) - Boa tarde, Excelentíssimo Ministro Luiz Fux, digníssimo Vice-Procurador Luiz Augusto Lima! Boa tarde a todos presentes, autoridades, autoridades de saúde, autoridades do nosso setor.

Não sou advogado, mas tenho como contribuir com muitas informações. Algumas delas, no nosso entendimento, causaram bastante alarmismo. É esperado e é entendido que isso tenha acontecido por conta do crescimento desse setor. Represento a AIGaming e a empresa que presido. É importante fugir das generalizações, uma vez que a empresa, por exemplo, que represento já tem 21 anos de atuação no Brasil, não no setor de apostas, no setor de intermediação de loterias.

As loterias do Brasil têm uma contribuição social de mais de R$10 bilhões por ano, são essenciais para a LDO e para a manutenção do regime de bem-estar social. Isso não pode ser esquecido e é da mesma forma que essas novas modalidades de loterias de quota fixa, de apostas de quota fixa pretendem contribuir com a União e com as demais entidades beneficiadas pelo projeto de lei, pela Lei nº 14.790.

Os dois principais tópicos que cobrirei já tiveram uma série de explanações anteriores. Ater-me-ei a jogo responsável, vício e ludopatia. Não sou

médico, mas passarei por referências globais e números sobre o que podemos estar enfrentando e os aspectos econômicos. Acredito que são dois os principais tópicos endereçados nessa ADI.

Quanto aos aspectos econômicos, façamos um questionamento: de fato estamos enfrentando algo relativo à manutenção da ordem econômica ou questões meramente concorrenciais?

Quanto às referências globais, dados públicos e abertos da *Quiet Gambling*, esses números - já apresentados aqui por alguns - variam entre 1,5% até 5%. A maior parte dos estudos referentes a ludopatia provém dos jogos físicos. A barra azul do crescimento é relativamente nova em todo o mundo dos jogos *online*.

Dessa forma, conseguimos chegar, por meio de dados ainda estimados - estimativas de estimativas, cabendo um certo nível de imprecisão (furto-me a essa prerrogativa por todos que passaram e também fizeram isso) - a de 28 a 30 milhões de brasileiros apostadores.

O Brasil possui cerca de 120 milhões de adultos, então estamos falando de menos de 30% sendo apostadores. Em países desenvolvidos, com esse mercado desenvolvido, esse número ultrapassa 50%. Isso já deixa claro que, muito possivelmente, em comparação com outros países, não estamos isolados do mundo. Até pelo número de apostadores, não existe uma pandemia de apostas.

Somos um grande país, somos um país livre e diferente das grandes economias - cabe salientar aqui o caso da China, onde é de fato proibido, mas existe uma estimativa de que, por acessos a VPN, ou seja, não sendo legal, as pessoas continuam a acessar e esse número ultrapassa 200 milhões de apostadores somente naquele país.

Chegaríamos a números que, somente com arrecadação de outorga, entre R$3 e 6 bilhões destinados a soluções de políticas públicas - podem ser destinadas à saúde ou de outras formas, de acordo com prerrogativas e definições da União e da Lei nº 14.790. Chega-se ao número potencial entre pessoas com vício em jogo e diferentes níveis de transtorno entre 350 mil e 1,7 milhões.

Surpreende-me positivamente os dados apresentados pelo Ministério da Saúde. O número de atendimentos estava em torno de 1500 atendimentos. Cada vida importa. Como líder empresarial, como executivo e como ser humano acredito que cada caso crítico, cada caso sensível deve ser tratado, mas quando vamos, de fato, aos números, não temos nada tão expressivo assim.

Quando chegamos a números, 350 mil, 1,7 milhões - novamente, toda vida importa - são números críticos, que podem ser sensíveis, mas muito pequenos comparados a outros vícios e patologias já instalados no Brasil. Não entendemos como não há o mesmo nível de engajamento ou crítica de indústrias que estão aqui neste fórum questionando a nossa indústria. O álcool é produzido

por uma indústria, porém distribuído pela indústria de comércio, pela indústria de um dos entrepostos desta ADI que estamos enfrentando.

Outras questões: endividados em banco, casas de apostas ou instituições de crédito. As casas de apostas não fornecem crédito e a situação de endividamento do brasileiro é conhecida por ser endêmica e anterior à proliferação desse setor. São estimados em mais de 60 milhões de negativados no Serviço de Proteção ao Crédito. Crédito esse estimulado por instituições financeiras que lucram por meio dessas iniciativas. São legais, reguladas, mas é um número infinitamente superior ao que a gente está comparando ao vício em jogo.

Outros tipos de compulsão: mais de 50% dos brasileiros têm sobrepeso ou obesidade. Existem diversos tipos de vício e distorção e não estamos aqui para fazer juízo de valor entre piores e maiores, mas sim para dizer que já nascer como uma indústria regulada nos coloca na prerrogativa de como podemos e como buscaremos sanar esse jogo e o que, na prática, significa o jogo responsável.

Uma das licenças estará no meu nome com o meu CPF. Temos a prerrogativa de zelar pela questão reputacional e até mesmo criminal dessas questões. Quando falamos de Know Your Costumer - KYC - saiba quem é seu consumidor -, será obrigatória a identificação do usuário, para proibição de menores de idade, exatamente de forma análoga ao que acontece com os bancos digitais. Outros critérios: definição do limite de gastos - muito similar ao que

acontece em *home broker* de bancos -; se seu perfil é mais agressivo ou não; a autoexclusão, que já foi falada; o bloqueio em rede, ou seja, uma vez que o usuário foi bloqueado em um *site*, ele não pode apostar em mais nenhum outro *site*. Todas essas são medidas que serão colocadas em prática a partir de 1º de janeiro de 2025.

Em suma, o jogo responsável caminha tal qual o consumo consciente, uma das pautas da agenda da ONU de 2030, essencial para todos seguirmos.

Quanto aos aspectos econômicos, estudo do Banco Itaú, de agosto de 2024, aponta que não há nada diretamente que aponte queda no desempenho do varejo. O estudo de uma grande instituição, o maior banco privado brasileiro, aponta que não há essa queda no desempenho.

Podemos ir mais longe: a grande discrepância apresentada entre esses estudos - o que já foi falado aqui também -, que apresentam valores entre R$50 e 240 bilhões anuais. Há uma discrepância tão grande que não é possível creditar o valor real desse mercado. Somente será possível chegar a esses valores quando tivermos o mercado regulado. No momento, estamos discutindo em torno de especulações, o que, no nosso entendimento, não é saudável.

Passando por um detalhe importante, quando falamos de vulneráveis, a preocupação é de todos: empresários, membros da sociedade. Mas

há erros crassos em estudos apresentados pelo próprio Banco Central, que vê a possibilidade de falhas em estudos de gastos do Bolsa Família.

Detalhemos esses erros potenciais.

Existem aproximadamente 20 milhões de beneficiários titulares. Foram apontados, no estudo de agosto de 2024, 5 milhões de apostadores, que teriam gastado R$3 bilhões. Fazendo uma média de cálculo simples, chegar-se-ia a R$600 reais de gastos, sendo que o valor médio do Bolsa Família é de R$600. Faz sentido? O próprio estudo do Banco Central disse que o gasto médio ficou em R$100,00. É nítido que ainda falta método, que falta refino e falta aprendizado para todos nós, membros da indústria, membros do mercado financeiro, do varejo e todos envolvidos nesse setor.

Estudo da LCA, desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Jogo Responsável, também aponta que não há crescimento relevante no aumento do endividamento das famílias brasileiras ou no aumento das dívidas negativadas.

Para encerrar, passando pelas manchetes que apresentam, mais uma vez, positividade de membros que impetraram a ADI aqui nesta Casa, em outubro de 2024, relatório provido pelo Bacen e pela Febraban - esse relatório mede crédito e uma série de outras métricas - ressaltou a melhora financeira do país no ano de 2024 - setembro de 2024, relatório Abras, membro da CNC. Também relatou

o crescimento do varejo, abertura de novas lojas, em suma, crescimento do mercado de consumo. Os três maiores bancos, membros de empresas que contra a regulamentação do setor, tiveram lucro recorde.

Diversos dados apontam que não há crise de ordem econômica, e sim uma questão meramente concorrencial, que pode ser concluída com a própria CNI e o Bacen revisando as taxas de crescimento da economia para 3,4%.

Em uma situação de pandemia, não estaríamos enfrentando tantas notícias positivas no varejo, no setor bancário e na economia como um todo.

Essa é a nossa explanação.

Obrigado mais uma vez! Boa tarde!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Obrigado, Doutor Márcio Borges!

Agora ouviremos, pela Federação Brasileira de Bancos - FEBRABAN, o Doutor Luiz Vicente Chiara, diretor jurídico.

O SENHOR LUÍS VICENTE MAGNI DE CHIARA (FEDERAÇÃO BRASILEIRA DE BANCOS - FEBRABAN) - Boa tarde a todos e a todas!

Primeiro, eu gostaria de cumprimentar o Ministro Luiz Fux pela audiência, que é muito importante para a reflexão de todos, como está sendo feito; cumprimentar também o Subprocurador Luiz Augusto Lima.

Em nome da Febraban, do setor bancário, o que eu vou trazer aqui é uma visão econômica, apesar de a minha formação ser jurídica, pelo próprio setor, é uma visão econômica do que efetivamente pode ter impacto na inadimplência e, obviamente, impacto no crédito, do que a gente tem discutido nesta tarde de hoje.

Para isso, a gente tomou a liberdade de tomar, tinha que ter uma partida, tinha que ter um número de saída, e a gente partiu dos dados do próprio Banco Central, os dados do estudo que já foram divulgados largamente pela imprensa, inclusive ditos aqui. E a partir desse número, a gente gerou o que a gente está chamando aqui de primeiras impressões, que, se mantido o estado atual, e a gente está mantendo o estado atual ainda com a ausência de regulamentação e uma ausência ainda de segurança de tudo o que está sendo feito, isso vai impactar, no final da linha, o crédito efetivamente, porque tem uma tendência de aumento na inadimplência.

Inadimplência, isto, obviamente, é o principal alimento do custo do crédito no país. Para o senhor ter uma ideia aqui, fazendo uma digressão, 30%

do custo do crédito vem da inadimplência. E, óbvio que, se esse número subir, a gente deve ter um impacto no custo do crédito, que, no final da linha, impacta a economia como um todo, dado que a atividade de concessão de crédito tem duas finalidades: ou ela antecipa o consumo para a pessoa física ou, numa visão de pessoa jurídica, ela possibilita o investimento efetivo na economia como um todo.

Então, a gente tomou uma liberdade aqui de trazer alguns dados. Esse é o dado que está no estudo do próprio Banco Central, que aponta que, entre 18 e 21 milhões de reais/mês, que já foi dito, efetivamente dos custos, dos valores sendo colocados nas apostas, que daria, aproximadamente, algumas centenas de milhões de reais ao ano.

Pelo próprio estudo do Banco Central, 15%, este número também eu estou tomando por base o que o Banco Central trouxe, 15% retornam para os apostadores. Aí, se vai, na verdade, de maneira concentrada, pulverizada, eu acho que depende de cada modelo de apostas. Mas é sobre esse eslaide que a gente, então, fez todo o nosso estudo de numerologia para ver realmente o impacto como um todo.

E aí, eu acho que é importante aqui trazer essa distinção que está sendo colocada, aquilo que é do jogo da aposta em todos os setores da economia e aquilo que a gente está dizendo do público mais vulnerável, que seriam os 3 bilhões

de reais aqui sendo direcionados para esse público. Por que disso? Porque, se a gente está partindo desses valores, a gente vai ter, na verdade, um impacto final, o que eu trago um pouco no próximo eslaide para uma conversa com todos vocês.

Já foi dito também quem são essas pessoas que jogam nas apostas, tanto do ponto de vista de classe social, como de faixa etária. Então, a gente tem aqui constatado que as faixas etárias, os mais jovens hoje é que estão apostando mais nos meios *on-line*, até pela facilidade que essas pessoas têm hoje e maior liberdade ou permeabilidade com relação aos meios digitais.

E também dito, e a gente constata de maneira muito clara que, nas faixas de C, D e E, são as pessoas que têm maior impacto aqui nas taxas de apostas efetivas. Isso, obviamente, chama a atenção, porque esse é o público que tem menor carência, olhando pelo setor bancário, do ponto de vista de compreensão de educação financeira, e maior dificuldade de acessar o mercado bancário e o crédito como um todo. E se ele tem uma parte da renda dele sendo destinada para uma finalidade, que ele tem essa discricionariedade de direcionar para onde ele deseja, porque a gente não pode impedir dessa maneira, isso pode impactar outras questões e outros centros, como a gente traz.

Para começar, então, a relativizar isso e mostrar o impacto como um todo, acho importante nos determos um pouquinho para esse eslaide no que

mostra o que está, de recurso dessas pessoas, indo efetivamente para as apostas como um todo. E a distinção entre o bruto e o líquido, porque o bruto é o valor nominal que é efetivamente apostado nesse meio, e o líquido seria exatamente aquele retorno, descontando que só 15% ficam retidos pela *bets*, e todo o resto teria um retorno disso para a sociedade como um todo.

Mas, olhando os números brutos aqui a gente vê que já seriam de 3 a 3,5% da renda familiar, do consumo das famílias sendo destinados para essa finalidade. No número do PIB, que já foi dito aqui, nos nossos cálculos, seria uma coisa ao redor de 2% do PIB, como está demonstrado no eslaide. Na renda nacional disponível bruta, que é um dado que vem do Banco Central, seria entre 3,5% e 4% da renda bruta sendo destinada para isso. E da massa de rendimentos, que é uma outra métrica que pode ser utilizada, que vem na verdade do PNAD e do IBGE, aí teria entre 5% e 6% dos gastos sendo direcionados para essa questão.

E aí a gente faz um corte, acho importante isso, pela capacidade de renda dessas famílias, relativizando inclusive que, efetivamente, hoje essas pessoas usam a renda delas para viver no dia a dia. E como que é meio que uma percepção comum de todos, quem tem uma renda mais baixa acaba destinando o maior percentual da renda dela para gastos de vida. Então vai estar ali moradia, alimentação, necessidades pessoais, que a gente vê exatamente aqui nos gráficos da

esquerda, quase 80% dos recursos sendo destinados para essa finalidade. E se essa pessoa tem então uma alteração no comportamento dela, destinando parte do rendimento dela para uma outra coisa, isso obviamente vai impactar a capacidade que essa pessoa tem de pagar dívidas ou se comprometer com aspectos anteriores

E aí a gente tomou também a liberdade de fazer um novo grau de profundidade sobre os dados e olhando então a população mais vulnerável que é a do Bolsa Família. Enquanto no dado anterior, a gente tinha aqui, só para contar novamente o número, o total de massa de rendimentos, o comprometimento era de praticamente 6%, quando a gente vem aqui para o Bolsa Família, praticamente 9%, os nossos dados que seriam os 8,7, estariam sendo destinados do rendimento dessas pessoas para as *bets*, para as apostas como um todo. De novo, é uma discricionariedade, hoje as pessoas têm liberdade para se fazer dessa maneira, mas elas teriam deixado de fazer alguma outra finalidade com esses recursos para destinar para essa destinação.

Isso em si é um ponto importante, porque, na hora que a gente olha o nível da inadimplência, e eu vou me deter um pouquinho nesse eslaide, eu sei que são muitos números, isso inclusive já está disponibilizado nos próprios autos do processo para facilitar a compreensão junto com o memorial completo do estudo que a Febraban realizou, mas esse dado, esse gráfico eu acho que é

importante, porque, quando a gente olha as linhas verde, vermelha e azul, a linha a verde é quem ganha mais de 10 salários mínimos e o nível de inadimplência de quem ganha mais de 10 salários mínimos, que ficaria hoje em 2,3, na média, 2,2% de inadimplência, muito mais baixo do que a gente olhar por exemplo na linha azul que é quem ganha até dois salários mínimos, que chega a 5,4. Então a gente pode ver aqui que quase que dobra, obviamente isso é meio que esperado porque quem ganha menos tem uma propensão maior, que tem um soluço na vida, uma dificuldade na vida, e aí esse tropeço deixa uma capacidade menor na verdade de pagar renda e isso gera então a inadimplência.

Então, acho que é um ponto importante, porque na hora que a gente coloca essa perspectiva no impacto (vou mudar aqui porque acho que é mais importante esse eslaide) na taxa de juros e no crédito em si, se a gente admitir que essa destinação dos recursos tem um impacto direto na capacidade dessa pessoa pagar dívida, o que deve acontecer é que hoje aquela inadimplência que estava lá de 5 ponto alguma coisa, ela vai subir, e vai subir 1,1 ponto percentual, que seria a inadimplência como um todo a média, que seria aqui o canto direito, que é 5,15 contra o dado anterior, que seria de 4. Então, da média como um todo - e aí não estou fazendo uma segregação de quanto essas pessoas ganham de renda, mas na média da carteira de pessoa física como um todo -, a gente teria, na verdade, um

impacto aqui de 1,1 ponto percentual acima da inadimplência, o que seria quase que 30% a maior do que a gente tem hoje na carteira dos bancos como um todo.

Isso aí tem que ser gerenciável, não pode ser colocado, quem dá o crédito é o banco, o banco dá o crédito e ele vai ter que gerenciar essas pessoas exatamente no crédito que está sendo concedido, coisa que já está sendo feita. Então por isso que eu falei aqui no início, partindo do pressuposto que as coisas ficam como elas são hoje. Óbvio que cada um vai, dentro do seu segmento de negócio, gerenciar o risco do que é próprio do negócio. Mas isso o que impacta no final? Impacta efetivamente quanto que essa pessoa pode ter de crédito. E se ela tem menor crédito, ela tem maior exclusão social como um todo.

Então, com essas palavras, Ministro, eu queria realmente agradecer, aqui, no setor bancário a possibilidade de contribuir para o debate e a Febraban continua à disposição para aquilo que for necessário em termos de esclarecimento.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Agora, eu tenho a honra de convidar para assumir a tribuna a Doutora Brigitte Sand, que é consultora e ex-diretora executiva da Autoridade Dinamarquesa de Jogos e Apostas.

A SENHORA BRIGITTE SAND (ESPECIALISTA ESTRANGEIRA) - Eu acho que foi o total do meu português, mas eu vim hoje, aqui, apresentar o meu conhecimento e experiência na regulação do jogo na Dinamarca.

Por 12 anos eu fui presidente da Autoridade Dinamarquesa do Jogo, de 2008 a 2020. E há 4 anos, eu sou consultora independente na área de jogos para governos e empresas internacionais.

Eu quero falar sobre a nossa nova lei do jogo, seu impacto no mercado de apostas e como ela protege muito melhor os nossos jogadores na Dinamarca.

Em junho de 2010, a nova lei foi aprovada de forma unânime pelo Parlamento dinamarquês. As loterias e raspadinhas permaneceram sob monopólio estatal. Porém, as apostas de cota fixa, tanto presenciais como *on-line*, foram retiradas do monopólio estatal para o mercado regulado. A mesma lei legalizou também os cassinos *online*.

As regras do mercado presencial de apostas, cassinos, máquinas de jogos, rifas de caridade e pôquer permaneceram válidas, mas a nova lei criou um sistema de licenciamento para os cassinos *online* e as apostas de cota fixa.

No meu eslaide, nós vemos que a receita bruta dos cassinos e apostas *on-line* cresceu, desde a promulgação da nova lei, [ininteligível] por cento.

As empresas de jogo legalizadas tiveram sucesso, de fato, no novo mercado regulado.

Ainda no eslaide, nós vemos a canalização do mercado de jogos *on-line*, que aumentou de 72% para 90% nesse mesmo período. Isso significa que hoje, nove em cada dez apostadores estão jogando no mercado regulado, no mercado lícito. Isso prova que os apostadores acolheram muito bem a regulamentação e preferem apostar, de forma responsável, dentro do ambiente regulado.

O objetivo da lei era, e ainda é, manter o consumo de serviços de apostas em um nível moderado, proteger os jovens e outras pessoas vulneráveis da exploração e do desenvolvimento de um possível problema de jogos. O objetivo é proteger os apostadores, garantindo que os serviços de apostas são prestados de forma justa, responsável e transparente. E também garantir a ordem pública, impedindo que o jogo seja utilizado para apoiar o crime.

O mercado dinamarquês antes enfrentava propaganda ilegal, jogos de apostas ilícitos oferecidos por empresas estrangeiras durante muitos anos. O nosso sistema anterior não estava preparado para lidar com os desafios. Não se tratava de ser contra ou a favor do jogo. Muito mais, é preciso reconhecer que há um claro desejo dos apostadores de jogar *online,* e acabavam sendo atraídos por

produtos ilícitos. O nosso objetivo era proteger os apostadores da melhor maneira possível, criando um mercado lícito que fosse também atraente para as empresas.

O novo sistema fornece licenças que duram cinco anos. E no primeiro ano do novo sistema, 39 empresas receberam 58 licenças em total. Então, 22 licenças de *betting* e 36 de cassinos *online*.

É importante dizer que muitas dessas empresas já estavam no mercado, e elas pediram as licenças para entrar no mercado regulado. Assim, para os apostadores, foi fácil migrar para o ambiente regulado, mantendo os seus mesmos fornecedores. O modelo dinamarquês hoje dá aos apostadores a escolha a vários fornecedores de serviços de aposta no mercado. E a autoridade governamental tem os recursos e a autoridade para oferecer proteção e segurança, por exemplo, proibindo o acesso de menores às apostas, monitorando e criando exigências para proteger os apostadores, apoiando os procedimentos corretos e os pagamentos corretos dos prêmios. Proteger os apostadores ajuda também a proteger as empresas de concorrentes ilegais. E uma das ferramentas mais eficazes é permitir a propaganda somente por parte das empresas licenciadas.

Na Dinamarca, também é possível bloquear *sites* e pagamentos. As multas, os bloqueios de *sites* e a proibição de publicidade fazem sentido, mas a melhor maneira de proteger os apostadores de um ambiente inseguro é a criação,

o apoio e a manutenção de um mercado de jogo regulado e equilibrado. Os jogadores são expostos a jogos em muitos canais diferentes, e o nosso foco não era afastar os apostadores do jogo, mas sim garantir que haja uma opção lícita, regulada, com medidas de proteção contra os problemas que podem ser causados pelo jogo, e, ao mesmo tempo, preservando a atratividade econômica para as empresas.

Pode ser tentador impor muitas restrições para proteger os jogadores de todos os problemas que podem ocorrer, mas a verdade é que esse não é o melhor caminho a seguir. Se houver restrições demais, os apostadores podem perder o interesse, e as empresas licenciadas talvez não sejam mais competitivas comparadas aos fornecedores de jogos ilegais. Então, para o legislador e o regulador, trata-se de encontrar o equilíbrio correto, capaz de garantir um mercado lícito que possa proteger os apostadores e mantê-los longe do jogo ilegal. Para mim, a palavra-chave lá na Dinamarca é encontrar o equilíbrio, o ponto certo de equilíbrio.

Durante o nosso processo, o processo que levou à nova lei dinamarquesa, as autoridades reuniram informações de outros países, e fizemos várias conversas com as diferentes empresas do mercado para entender seus objetivos e expectativas. Fizemos acordos de cooperação com outros países e criamos uma colaboração com outras áreas do governo, que também seriam

afetadas pela nova lei, e fizemos uma ampla comunicação das novas regras e diretrizes. A transparência, o diálogo e a disposição de aprender formaram a base para criar e manter um mercado de jogo regulado e saudável.

Proteger os apostadores dos problemas causados pelo jogo, tentar mantê-los dentro do mercado regulado não é uma tarefa fácil, porque os produtos e as formas de aposta evoluem constantemente. Por isso precisamos de um sistema ágil, capaz de coibir o jogo ilícito, mesmo que ele evolua. Tivemos a preocupação de não depender do Legislativo para fazer pequenos ajustes. Assim, nós temos mais agilidade para modificar questões técnicas, por exemplo.

Considerando que o nosso objetivo era proteger os apostadores, eu gostaria de mencionar algumas medidas que criamos para garantir o jogo responsável. Então, primeiro, a possibilidade de a própria pessoa pedir a sua exclusão das plataformas de jogo e a criação de uma central telefônica para apostadores e também suas famílias, onde eles podem encontrar apoio e formas de tratamento para os problemas causados pelo jogo. Esses dois sistemas fornecem informações valiosas. Campanhas públicas, inclusive nas televisões, foram feitas para falar sobre os problemas que podem ser causados pelo jogo e onde há assistências. Inclusive, visitamos as escolas. E há, hoje, na Europa, centros de tratamento e exigências específicas de informações claras sobre a idade mínima, um

link para fazer um autoteste, exigências de que o fornecedor conheça o padrão de consumo de cada apostador, para que possa intervir se for necessário.

Como eu mencionei antes, é importante oferecer a proteção certa. Devemos avaliar se o sistema está equilibrado. Como? Monitorando a taxa de canalização do mercado. Ao comparar diferentes modelos regulatórios, a taxa de canalização é uma informação fundamental. Porém, só um mercado bem equilibrado leva a uma alta canalização. Não há uma forma única. As culturas são diferentes, as pessoas gostam de apostar em diferentes esportes, e algumas medidas funcionam melhor em um lugar do que em outro. Mas o desejo de jogar é universal, por isso devemos proteger nossos cidadãos que gostam de jogar.

Dezenove países europeus, de acordo com as estimativas da H2 Gambling Capital, criaram um mercado de jogos *on-line* regulado. E há uma taxa de canalização média de 90%.

Ora, isso indica que, embora sejamos diferentes, é possível, sim, proteger de forma inteligente os nossos cidadãos e apostadores com uma regulamentação equilibrada.

Muito obrigada!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Eu chamo agora para assumir a tribuna, também especialista estrangeiro, o Doutor Carlos

Hernández Rivera, advogado e diretor-geral da Direção-Geral da Ordenación de Juego.

O SENHOR CARLOS HERNÁNDEZ RIVERA (ESPECIALISTA ESTRANGEIRO - ADVOGADO E DIRETOR-GERAL DA DIREÇÃO-GERAL ORDENACIÓN DE JUEGO) - Boa tarde, Excelentíssimo Ministro Luiz Fux, Excelentíssimo Vice-Procurador-Geral! Senhoras e Senhores, boa tarde!

Para mim, é um prazer e um orgulho estar perante os Senhores, nesta tarde, como ex-responsável pelo organismo regulador do jogo na Espanha, quando foi criado o mercado regulado. Vivemos uma situação parecida à que os Senhores estão passando hoje.

A principal mensagem que gostaria de compartilhar é que, como especialista em boa regulamentação, eu me permito afirmar que a regulação do jogo, tanto jogo presencial quanto *online*, baseia-se na combinação de duas premissas.

Primeiro, que já surgiu aqui várias vezes, a necessidade de proteger a sociedade e a economia dos efeitos adversos dessa atividade. Diferente de outras atividades, esta é uma atividade que ocorre eventualmente.

Em segundo lugar, a constatação que fizemos de que a proibição simplesmente dessa atividade não cria uma proteção eficaz para a sociedade. Uma proibição que não se efetiva não é uma solução regulamentar aceitável em um

Estado de Direito. As normas devem ser eficazes e proporcionais para alcançar seus objetivos. Proibir uma atividade ou um serviço, especialmente se ele é prestado de forma digital, é muito complicado. É como tentar tapar o sol com a peneira - acho que é assim que se diz no Brasil.

A conclusão a que chegamos é que regular o jogo *online* é a melhor maneira de proteger os cidadãos, especialmente os grupos mais vulneráveis, além de coibir a lavagem de dinheiro e outras fraudes dessa atividade, inclusive a manipulação de resultados de campeonatos esportivos.

Eu trouxe um eslaide para apoiar esta apresentação, vou deixar esse eslaide na tela. Daqui não enxergo os números, então, peço desculpas, não vou mencionar os números, mas queria falar um pouco do eslaide, que tem três tabelas: à esquerda, são os números que mostram a evolução do mercado de jogos *online*, desde o início, 1º de junho de 2012, quando foram dadas as primeiras licenças; e à direita, duas tabelas com os dados que utilizamos para avaliar a eficácia da regulação, na Espanha, durante todo este período.

Tendo dito isso, gostaria de falar de forma abstrata que buscamos com a legislação a prevenção de dois tipos de efeitos ou externalidades: efeitos sobre a saúde pública de possíveis comportamentos patológicos ou ludopáticos, especialmente em relação aos grupos mais vulneráveis, e também proibir atividades que sejam contrárias à ordem pública, como por exemplo a

lavagem de dinheiro, o terrorismo e outras fraudes que podem ocorrer nas competições esportivas.

Como dissemos, queremos criar uma legislação que seja suficiente para proteger os cidadãos dessas fraudes. O objetivo final é canalizar a demanda de jogos para o mercado regulado. Assim, a oferta que existe no mercado não regulado deve poder migrar para o mercado regulado. Isso é o que chamamos de taxa de canalização e que mostra, de forma mais ou menos clara, o grau de impacto ou êxito de uma legislação como esta. De fato, não queremos criar uma atividade no mercado, mas sim regular uma atividade que já existe e que tem efeitos adversos, como já foram aqui amplamente mencionados.

Essa canalização pretende atrair os apostadores para um ambiente onde os fornecedores tenham licença e onde existam proteções concretas durante toda a atividade, desde o momento em que o apostador decide-se entreter com esse tipo de atividade, até todo o desenvolvimento da atividade propriamente, chegando à sua finalização.

Portanto, os fornecedores de serviços de apostas devem ser colaboradores dos governos na criação da regulação e na sua implementação. Pode haver essa colaboração - na Europa isso foi demonstrado com a regulamentação de

vários países. Essa colaboração entre o setor privado e o setor público é o que permite essa proteção.

Os operadores de jogos lícitos que têm licença pagam impostos e taxas para participar desse mercado e precisam fazer vários investimentos para garantir mecanismos de proteção para os apostadores. Portanto, a legislação precisa ser equilibrada para que essas empresas estejam dispostas a assumir esses custos. Então, a regulamentação deve proteger os cidadãos e, ao mesmo tempo, deve manter a liberdade empresarial para que a atividade possa ser realizada, criando riqueza para os fornecedores e para toda a sociedade. A base de sucesso de uma legislação como esta é, portanto, o seu equilíbrio.

Nesse sentido, eu preciso referir-me à importância da atividade da publicidade.

Como mencionamos, é preciso melhorar a taxa de canalização, atraindo a demanda do mercado ilícito para o mercado regulado. E a publicidade, especialmente no início do mercado regulado, é muito importante. É indispensável por dois motivos. Primeiro, porque é preciso explicar à sociedade que agora, sim, há um ambiente protegido para que realizem as atividades de jogo como entretenimento e, por outro lado, porque é indispensável oferecer às empresas que vêm ao mercado regulado que consigam competir, inclusive com aqueles que

oferecem serviços ilícitos, ao mesmo tempo protegendo os cidadãos. Então, esse equilíbrio é fundamental na legislação, logicamente com todas as restrições necessárias, mas mantendo a liberdade empresarial. E há outros elementos fundamentais, por exemplo, uma oferta variada de jogos e a questão da pressão de impostos, da carga de impostos sobre os fornecedores desses produtos.

Partindo da experiência espanhola - e eu não me quero aprofundar, mas acho que é importante falar um pouco da nossa experiência -, as licenças começaram em 2012, mais ou menos um ano depois da aprovação da nova lei. E esse ano foi muito importante no nosso país no contexto político e regulatório não só para desenvolver a regulamentação secundária, que é fundamental para que seja possível criar um sistema, mas também para dar ao regulador os meios para supervisionar as atividades do jogo. Essas atividades precisam, é claro, de uma lei estabelecida dentro do ordenamento jurídico e, depois, das regulamentações secundárias. Por isso, sempre há um prazo entre o momento em que surge a lei e a emissão das primeiras licenças, para que possamos oferecer à sociedade uma estrutura jurídica que seja eficaz e proporcional.

Na Espanha, como mencionei, a lei surgiu em 2012, já temos 12 anos do mercado lícito, mercado regulado, e é importante verificar a evolução. A taxa de canalização foi subindo, porque isso não é algo que aconteça de um dia para

o outro. Não basta regular o mercado e conceder licenças para que toda a demanda venha para o mercado regulado.

Isso é feito de forma progressiva e, na Espanha, isso foi feito paulatinamente, então foi uma evolução. Começamos com 5% e hoje estamos em 88%, quase 90%. Isso significa que só um em cada dez apostadores hoje escolhe jogar no ambiente ilícito, em vez de utilizar o ambiente garantido e protegido pelo governo.

Outra informação importante para avaliar a eficácia da legislação é a taxa de prevalência dos problemas, ou seja, o impacto adverso, comportamentos ludopáticos ou comportamentos de risco.

Três estudos foram feitos desde que a lei foi aprovada. É difícil comprovar esses dados porque, como já foi explicado, houve uma mudança na abordagem clínica da ludopatia. Porém, vemos que essas taxas de prevalência dos problemas de saúde permaneceram estáveis.

Portanto, o mercado cresce, temos uma canalização alta, a demanda pelas apostas não reguladas diminui e isso indica que a nossa legislação está funcionando bem. E como a Brigitte mencionou, é preciso sempre manter esse equilíbrio para que esse número de 88% supere os 90%.

Muito obrigada!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Convido agora para assumir a tribuna pelo Instituto Alana, o Doutor João Francisco de Aguiar Coelho.

O SENHOR JOÃO FRANCISCO DE AGUIAR COELHO (INSTITUTO ALANA) - Bom, boa tarde a todas e todos aqui presentes. Começo cumprimentando o excelentíssimo Ministro Luiz Fux, a quem agradeço e parabenizo pela iniciativa de convocar essa tão importante audiência. Cumprimento também o Doutor Luiz Augusto Lima, que nos honra aqui com a sua presença.

Bom, meu nome é João e eu falo aqui hoje em nome do Instituto Alana, que é uma organização que, desde 1994, trabalha com a missão de honrar a criança e garantir a proteção integral e prioritária dos seus direitos e melhor interesse.

Então, evidentemente, enquanto representante de uma organização da sociedade civil que se presta a defender os direitos da criança, o tema dessa audiência aqui de hoje é algo que vem nos causando profundas preocupações e que vem movimentando a nossa atuação com a mais absoluta urgência nesse último ano.

E por que isso? Porque se hoje a gente pode falar de uma epidemia de apostas no Brasil, me parece inequívoco que as crianças e os

adolescentes do nosso país são justamente as pessoas mais negativamente impactadas pela proliferação desses serviços e a quem mais se deve medidas de proteção específicas e mais rigorosas do que as que a gente tem hoje.

E por que isso? Porque as crianças e os adolescentes não são miniadultos. Na verdade, quando a gente fala dessas pessoas, nós estamos falando de pessoas que passam por um estágio muito peculiar do seu desenvolvimento, no qual o seu córtex pré-frontal, que é a parte do cérebro responsável pelo controle inibitório, ou seja, pela possibilidade de resistência a determinados estímulos externos e a apreensão racional desses estímulos para que então se tomem decisões adequadas quanto a eles, ele ainda está em desenvolvimento.

Então o que isso significa na prática? Significa que as crianças e os adolescentes são pessoas que estão muito mais suscetíveis a se engajarem com as apostas de maneira prejudicial ao seu desenvolvimento quando comparadas a um adulto, justamente porque elas não detêm condições cerebrais de responderem com uma igualdade a esses estímulos ao jogo e ao vício que esses serviços causam.

E isso vem se refletindo nos dados que a temos disponíveis aqui no Brasil a respeito dos impactos dessas apostas nessa população. Ainda são necessários dados mais robustos a respeito dos impactos nas camadas mais jovens da população de crianças e adolescentes. No entanto, nós já temos dados nos

mostrando - e isso é inequívoco - que as apostas são mais frequentes entre aqueles jogadores com a idade mais reduzida.

Então, segundo o Datafolha, 30%, quase um terço das pessoas com idade entre 16 e 24 anos no Brasil, já apostaram. E mesmo entre crianças mais novas, a gente tem visto já na imprensa, nos relatos de educadores, nos relatos de famílias, uma série de evidências do quanto essa nova realidade de disseminação das apostas *on-line* vem já permeando a vida dessas pessoas. Nós temos visto as apostas chegarem aos recreios, às salas de aula, aos intervalos de socialização dessas crianças e temos visto inclusive relatos de mães e de pais pedindo ajuda para o poder público e também para as empresas operadoras de apostas, porque estão perdendo dinheiro que é apostado, muitas vezes sem que eles tenham sequer conhecimento, pelos seus filhos mais novos nesses *sites* que hoje estão muito facilmente acessíveis por qualquer aparelho conectado à internet. E isso muitas vezes acaba chegando por gerar consequências absolutamente drásticas, inclusive do ponto de vista da proteção à vida dessas pessoas.

Há relatos na internet de pessoas que tiraram a própria vida, de adolescentes que tiraram a própria vida, porque se viram absolutamente endividados em razão desses jogos, chegaram a pegar dinheiro com agiotas para conseguir pagar essas dívidas. E eu acho que é importante também que a gente

traga esses relatos aqui, porque a gente consegue ver, na prática, justamente alguns dos efeitos mais negativos que são conhecidos com relação ao vício em apostas. O Doutor Hermano mencionou que há uma vinculação maior entre o vício em apostas e uma tendência ao suicídio; e isso já tem gerado efeitos sobre essas camadas mais vulneráveis da população, que estão de fato viciadas nesses jogos, como se fossem qualquer tipo de droga.

Então, os impactos das apostas na população mais vulnerável, nas crianças e nos adolescentes, eles vão desde a adicção, do desenvolvimento de transtornos relacionados ao jogo compulsivo; eles impactam a cognição, na medida em que muitas vezes essas pessoas ficam com padrões de sono alterados, de cansaço, baixos níveis de energia, alterações de humor ou irritabilidade, quando longe da possibilidade de apostar nessas aplicações. Mais do que isso, essas pessoas ficam propensas a desenvolverem outros vícios, porque há já estudos nos mostrando que aqueles que são viciados em apostas e jogos *on-line* como esses são mais suscetíveis a desenvolverem vícios em álcool, em fumígenos e em outros produtos sedutores.

E por fim, e eu acho que esse talvez seja o ponto que eu mais gostaria de enfatizar nesse primeiro momento da minha fala: há uma correlação entre o desenvolvimento de vícios em apostas nessa etapa da vida e o

desenvolvimento e a manutenção desses hábitos depois, em fases posteriores do desenvolvimento dessas pessoas.

Então, o que isso significa na prática? Significa que, enquanto a gente pode, como adulto, se dar ao luxo de esperar um pouco, ver como é que o mercado evolui, ver se essas medidas que a gente tem aqui já postas para proteção dos consumidores e dos apostadores são suficientes, para as crianças e para os adolescentes não há como ter esse luxo, porque elas são pessoas que, se se viciarem agora nesse momento, se estiverem expostas a esses jogos de uma maneira que não proteja suficientemente seus direitos, elas vão carregar essas marcas pelo resto de suas vidas.

Então, a gente precisa garantir que o nosso olhar sobre essa discussão leve em conta o art. 227 da Constituição Federal, que justamente reconhece esses impactos diferenciados nessa população e estabelece que a proteção dos seus direitos e do seu melhor interesse é uma prioridade absoluta, ou seja, é algo para ser feito agora, com a mais alta urgência pelos poderes públicos. A gente precisa garantir que se esteja honrando esse artigo da Constituição e que a proteção dessas pessoas seja, o quanto antes, colocada no centro desses debates.

Eu tenho alguns minutos aqui e evidentemente a resposta ao que fazer, então, na prática, para garantir que essas pessoas estejam protegidas é algo

que poderia tomar uma tarde inteira de discussões só com enfoque nesse tema. Mas eu queria chamar a atenção para dois pontos que eu considero muito importantes e que são pontos que, ao longo desse ano de atuação do Alana sobre a temática, nós identificamos como pontos sensíveis no que diz respeito àquilo que a lei fornece de salvaguardas ou, melhor dizendo, são pontos em que ainda precisa haver um avanço da regulação.

Então, o primeiro ponto é a publicidade dessas casas de apostas. E aí, eu começo minha fala com relação a esse ponto dizendo que, de fato, a Lei nº 14.790, assim como a Portaria do Jogo Responsável, do Ministério da Fazenda, elas definem regras no sentido de proibir que se direcione publicidade propositalmente a crianças e adolescentes. Então, você usar de atores mirins ou usar de personagens que tenham apelo diante do público infantil já é de fato proibido por esses diplomas normativos.

Agora, será que isso é suficiente para garantir que, na prática, as crianças e adolescentes não estejam expostos a esse tipo de publicidade num contexto como esse, em que essas casas de apostas estão nos estádios, nos eventos esportivos, nos outdoors? Tem capitais aqui no Brasil, em que você chega na cidade e a primeira coisa que você vê são outdoors e mais outdoors de casas de apostas, em que essa publicidade é feita por influenciadores que, ainda que não sejam

propriamente crianças ou adolescentes, têm um apelo gigantesco diante desse público; publicidade circulando na televisão sem qualquer tipo de restrição de horário, ou seja, em momentos em que as crianças e adolescentes também estão de frente para a TV.

Então, a gente precisa lembrar, como já foi destacado em diversas das nossas falas, que nós estamos falando de serviços que têm um potencial de vício e de dano sobre a saúde e o bem-estar extremamente elevado. Então, é preciso que a regulação da publicidade dê conta desses riscos e seja compatível com a regulação que nós temos, por exemplo, para os produtos fumígenos ou para as bebidas alcoólicas, que sofrem restrições muito contundentes justamente para evitar que a publicidade tome conta de todos os espaços de convivência das crianças e da população.

Para além disso, um segundo ponto sobre a publicidade ainda, é o seguinte, ainda que a lei preveja regras específicas que proíbem o direcionamento de publicidade para crianças, isso não significa que essas regras estão sendo devidamente aplicadas e que haja mecanismos suficientes na lei para garantir o cumprimento dessas regras.

O Instituto Alana, em junho, encaminhou, para o Ministério Público de São Paulo, também para outros órgãos do Governo Federal, do sistema

de Justiça, uma denúncia com relação à divulgação de publicidade de casas de apostas por influenciadores mirins no Instagram. Ou seja, existiam ali crianças que trabalham como influenciadoras nessa plataforma divulgando casas de apostas para outras crianças. Essa denúncia foi feita em junho, a Meta, que é a proprietária do Instagram, foi imediatamente intimada a respeito dela, e, no entanto, quase quatro meses depois, metade, pelo menos, desses influenciadores continuavam fazendo a publicidade de apostas. Então, eu acho que isso serve para ilustrar o quanto não basta pensar numa proibição formal de determinadas práticas abusivas se a lei não cria mecanismos para garantir que essas regras sejam, de fato, aplicadas.

Já estou me encaminhando aqui para a conclusão, mas o que eu queria falar aqui é que a lei, atualmente, não contém esses mecanismos. Você tem ali o art. 17, § 2º, da lei, que diz que o Ministério da Fazenda pode oficiar, por exemplo, uma empresa como a Meta para que ela derrube um conteúdo identificado como abusivo em específico, uma vez que receba essa notificação.

No entanto, quantos servidores seriam necessários que a Secretaria de Prêmios e Apostas tivesse caso ela precisasse monitorar todas as redes sociais: Kwai, Instagram, TikTok, YouTube, atrás de cada um desses conteúdos especificamente para que eles fossem, então, derrubados, garantindo que as crianças não vão ter contatos com eles.

Então, para encerrar minha fala, eu queria chamar a atenção para a necessidade de que essas discussões sobre as apostas *on-line* caminhem junto com as discussões sobre a gestão do ambiente digital e o dever de cuidado das plataformas digitais, porque, se a gente não envolve esses agentes onde a publicidade circula, na gestão sobre ela, no monitoramento proativo sobre a publicidade, na responsabilização pela disponibilização de mecanismos de denúncia e de um cuidado com as crianças que frequentam esses ambientes, a gente vai ficar enxugando gelo e a gente não vai ter condições de dar uma resposta para esse problema à altura do que ele demanda.

Então, finalizo a minha fala lembrando que essa epidemia de apostas, se é que ela existe, não é uma epidemia de apostas que acontece no mundo analógico, ela aparece no mundo digital, então, a gente precisa que essas reflexões sejam acompanhadas de uma reflexão muito profunda sobre a forma como as tecnologias digitais hoje permeiam a vida das nossas crianças e a forma como elas devem ser reguladas para garantir que os seus direitos não sejam violados.

Muito obrigado!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Agora convido para assumir a tribuna a pesquisadora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Doutora Andréa Magalhães, ex-assessora do Supremo Tribunal Federal.

Falará pelo Laboratório de Regulação Econômica da Faculdade de Direito da UERJ, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

A SENHORA ANDREA MAGALHÃES (LABORATÓRIO DE REGULAÇÃO ECONÔMICA DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UERJ REG) - Boa tarde a todos e todas. Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, cumprimento-o por essa audiência pública, não apenas por convocá-la, mas é uma audiência pública muito plural, muito completa, rica, como não surpreende nem um pouco, é mais um dos gestos de Vossa Excelência que engrandecem e abrilhantam este Supremo Tribunal Federal.

Eu sou a Andrea e falo aqui em nome do UERJ-REG, o Laboratório de Regulação Econômica da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Como um projeto de pesquisa e extensão da Faculdade de Direito, nós não temos, e acho muito importante frisar isso, nenhum interesse econômico na causa e isso faz diferença.

Em cinco eslaides, nós vamos demonstrar alguns pontos e pretendemos desmistificar algumas das falácias trazidas. Os pontos são: 1) há diversos modelos regulatórios possíveis, não há uma resposta monolítica - proíbe ou legaliza; 2) os jogos são diferentes e por isso eles justificam um regramento

específico; 3) adiar a tomada de decisão em nome de um experimentalismo, no caso, quando se trata de novas tecnologias, pode se tornar um controle tardio e irreversível; 4) há diversos prejuízos sociais, econômicos, mentais já documentados, comprovados e exaustivamente trazidos aqui; 5) as estratégias regulatórias precisam ser exigidas e constantemente atualizadas. Isso é um desafio para todos.

Passando então para o primeiro eslaide, que eu nem sei se está disponível já. Bom, são muitos os desenhos possíveis. Alguns desses dados foram trazidos aqui. É uma escala sobre vários ordenamentos jurídicos. A gente sabe que é necessária uma grande sensibilidade para fazer análises comparativas, mas esse gráfico ilustra bem que não haveria uma negativa da realidade. O Direito não nega a realidade se ele decide proibir.

Nessa escala, trazemos a intensidade regulatória, então começando pela esquerda, haveria um modelo de monopólio, vai-se caminhando para o modelo de licenciamento com maiores restrições, até a direita onde há um modelo de menos restrições, que é o caso emblemático e repetido do Reino Unido. Interessante nessa escala trazer a Finlândia. O exemplo da Finlândia é bom porque é um monopólio estatal, há apenas uma operadora, que pertence ao Estado, e essa decisão foi uma escolha consciente, planejada, que o governo pretende, e já disse que vai rever até 2026, mas ele disse que hoje o monopólio estatal é considerado a

melhor forma de combater os danos econômicos, sociais e sanitários. Então, às vezes, é melhor começar pequeno.

Esse quadro também reflete a amplitude da legalização. A China permite apenas loterias presenciais. No extremo, o Reino Unido permite apostas sobre a gravata do Primeiro-Ministro, ou mesmo sobre as eleições dos Estados Unidos, quando até muito recentemente, sequer os Estados Unidos permitiam que se apostasse sobre o resultado das eleições dos Estados Unidos.

No meio do caminho, por exemplo, nós temos a Austrália. A Austrália proíbe cassino *on-line*, proíbe pôquer, caça-níquel, roleta *on-line*, permite jogos, apostas esportivas em ambientes *on-line*, mas mesmo dentro das apostas esportivas, ela veda, considera ilegal, jogos ao vivo. Então, *in-play* e *betting* são proibidos na Austrália. E a justificativa é que são mais suscetíveis à vício. Isso traz então o nosso segundo eslaide.

O segundo eslaide já faz coro a muito do que foi trazido pelo Doutor Hermano sobre os efeitos psicossociais das apostas. Aqui nesse gráfico, e essa pesquisa é bem recente, de 2024, trazida por diversos cientistas na Espanha, ela traz uma comparação de pacientes de 2012 a 2022 sobre os efeitos psicológicos e aí para mostrar que tem diferença entre doentes internados, viciados em *game* e viciados em apostas esportivas. Há diversos motivos para isso, vou pedir licença

para falar sobre o assunto científico, enfim, médico, mas a ilusão de controle que aumenta o apetite ao risco. Existe o estado de fluxo do ambiente virtual porque ele é anônimo, porque ele não tem controles externos e permite também o uso de outras substâncias que facilitam a utilização sem controle; esquemas de reforço de celular, então você ter acesso ao jogo pelo celular, é diferente de você precisar acessar pelo computador. Além disso, tem outras questões.

Os dados afastam uma falácia de que haveria uma incoerência em legalizar A e não legalizar B. Não, é preciso avaliar especificamente os efeitos de cada jogo. E nisso é importante esclarecer que a lei objeto de controle, aqui, ela trouxe para a legalidade os jogos *on-line*. Então, as apostas esportivas e virtuais, elas já haviam sido legalizadas na legislação anterior, mas, ainda assim, elas foram abertas para jogos virtuais, ambientes virtuais, e se inseriu esses jogos *on-line*. Ou seja, não estamos falando num grande balaio de jogos. É importante olhar com cuidado, porque os efeitos variam.

Agora, a importância dos dados e de um respaldo técnico não afasta a urgência da intervenção do tomador de decisão.

Isso nos leva ao terceiro eslaide, que é o do momento de decidir, que afasta a falácia de que vamos experimentar, vamos testar, vamos ver se a regulação funciona. Por quê? Esse é um gráfico bastante comum, bastante repetido

do Collingridge, e ele traz um dilema de controle, que quando se trata de regulação de novas tecnologias, regulação de inovações, o avanço do tempo traz maiores conhecimentos sobre os efeitos, mais dados e pesquisas, mas ele pode se tornar um controle, que inicialmente seria um controle prematuro, por vezes, um controle tardio. Por quê? Porque com o passar do tempo e a difusão da tecnologia, também se cria uma resistência. E essa resistência pode ser dos usuários, pela habitualidade e o vício, e pode ser uma resistência também do setor. Por quê? Porque há um agigantamento. E com o poder econômico a gente vê também o crescimento de influência política, interesses arrecadatórios em conflito, *rent-seeking*, possibilidade de captura regulatória e tantas outras influências que a gente vê desvirtuando, muitas vezes, no debate.

Então, existe um momento certo de intervir e o Collingridge afirma, ao final, adiar a decisão à espera de um consenso científico pode trazer um custo de controle alto demais.

Vamos então para as externalidades e os custos, os reflexos e efeitos socioeconômicos e mentais, eles já foram trazidos à exaustão pelos que nos antecederam. Mas eu queria frisar três dados, mesmo que alguns deles já tenham sido também trazidos aqui.

O primeiro é que legalizar aumenta a demanda por jogos. Então, pesquisas também desse ano, de universidades americanas, específicas para apostas esportivas *on-line*, apontam um aumento imediato a partir da legalização.

Outras pesquisas indicam que em busca de *sites*, mesmo antes da legalização, já aumenta consideravelmente. Então, o interesse por jogos aumenta. Mas imediatamente após a legalização, aumentam os depósitos. E esse aumento, ele não estabiliza, esse aumento vai gradualmente seguindo. Então, cerca de dois terços dos apostadores continuam fazendo vários depósitos em montantes maiores e quantidades maiores. Isso é importante para a gente afastar também a ideia de que legalizar a economia subterrânea simplesmente traria luz a uma situação já consolidada. Então, se a gente legalizar, a gente vai simplesmente poder fiscalizar e controlar os problemas que já existem. Existe um aspecto de fiscalização, mas existe outro de intensidade dos efeitos patológicos.

Os prejuízos vão muito além do apostador. Então, por isso se trata de externalidade. A Secretária do Ministério da Inclusão Racial mencionou a violência doméstica e disse que faltam dados. Há uma pesquisa desse ano, da Universidade de Oregon, que traz dados sobre o impacto da legalização de apostas esportivas, especificamente de apostas esportivas, na violência doméstica. E eles estimam em 10%. Esse valor é ainda maior, caso se trate de apostas *on-line* em dias

de pagamento e se o time do coração estava vindo numa trajetória de sucesso. É triste.

O impacto financeiro é maior em famílias de baixa renda. Isso também já foi trazido aqui. A redução de 14% nos investimentos, isso para as famílias que investem. A gente sabe que quando há restrições financeiras, esses investimentos são ainda mais, às vezes, inexistentes.

Passo, então, para o nosso quinto eslaide, e último, que são as estratégias na caixa de ferramentas regulatórias.

Há muitas estratégias e essas já foram trazidas também, aqui, bastante, a autoexclusão, cláusula de exclusão, a advertência, muitas dessas ferramentas, elas são trazidas de outros ordenamentos e elas são implementadas e foram implementadas pelas portarias do Ministério da Fazenda editadas esse ano. O que a gente traz aqui com esse eslaide é que trazer a regra não é suficiente. E por que não é suficiente? Porque, no debate de que apenas regular iria resolver a questão, temos que primeiro perpassar pela questão de legalizar ou não. Uma vez que se decida legalizar, vamos para o afinamento das regras e das ferramentas adotadas.

E para isso precisamos de duas coisas. Um, dados e muita pesquisa. Já falaram aqui também, eu só estou reforçando, porque, por exemplo,

pesquisadores britânicos tentaram comprovar a eficácia de cláusulas de advertência, como o "se beber não dirija", que no caso deles é "*when the fun stops, stop*", e não acharam eficácia, não conseguiram comprovar a eficácia dessa medida. Outras como educação financeira também não se provou eficaz. Então é preciso um estudo, é preciso uma atualização da eficácia aplicada ao público-alvo. Então, às vezes, o que se aplica, o que serve para o Reino Unido pode não servir especificamente para um mercado já mais desfavorecido.

E o segundo é o *enforcement*. Então não adianta a gente estabelecer as regras sem ter uma autoridade reguladora independente, fortalecida institucionalmente, capaz de atualizar essas normas, de fiscalizar e que não esteja comprometida com interesses arrecadatórios. Então, é preciso tirar isso das raposas.

Bem, essas foram as considerações que me cabiam sintetizar hoje. Mais informações estão nos memoriais.

O UERJ-REG agradece imensamente a atenção e a oportunidade. Estamos à disposição.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Como o reitor da Universidade Zumbi dos Palmares, José Vicente, acredito que não o vi no

auditório, então vamos para a última exposição que é do Laboratório de Direito das Novas Tecnologias e Modelos de Negócios Disruptivos da USP, TECHLAB.

Há dois expositores, a Doutora Isadora Valadares e o Doutor Pedro Henrique Figueiredo. Eu pergunto se vão dividir. Vão dividir. Então, por favor, Doutora Isadora.

A SENHORA ISADORA VALADARES ASSUNÇÃO (LABORATÓRIO DE DIREITO DAS NOVAS TECNOLOGIAS E MODELOS DE NEGÓCIOS DISRUPTIVOS DA USP - NPD TECHLAB) - Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, digníssimas autoridades aqui presentes, senhoras e senhores, boa tarde. Me chamo Isadora Assunção e, em nome do TechLab da USP, gostaria de agradecer a oportunidade de tratarmos de um tema tão central à atualidade brasileira.

Hoje, falarei sobre como as plataformas de apostas *on-line* se estruturam em torno de padrões obscuros, que são estratégias de arquitetura digital que, em vez de informar, manipulam e confundem os consumidores. Esses padrões obscuros, como definidos pela OCDE, são práticas que empregam o *design* digital para induzir decisões que os usuários não tomariam em condições de plena informação.

Um estudo da União Europeia de 2022 revelou que 97% dos *sites* mais acessados na região utilizam padrões obscuros, aumentando de duas a quatro

vezes a chance de que os consumidores tomem decisões a eles prejudiciais. É por isso que esses padrões vêm recebendo crescente atenção regulatória internacional. Além da OCDE e da União Europeia, os Estados Unidos recentemente propuseram uma legislação específica para coibir os padrões obscuros.

Nesse contexto, o TechLab realizou uma pesquisa empírica em 10 das maiores plataformas de apostas no Brasil, todas já autorizadas pelo Ministério da Fazenda. Nesse sentido, acompanhamos a jornada do usuário desde a página inicial até o cancelamento da compra. E o que encontramos foi uma estrutura de manipulação sistemática da tomada de decisões do consumidor. Logo nas páginas iniciais, observamos o uso expressivo de estratégias para ocultar informações fundamentais. Em todas as plataformas, os dados do operador de apostas só podem ser encontrados no rodapé. E em nenhum caso apresentam informações como nome social, CNPJ e endereço no Brasil. Em vez disso, referem-se a jurisdições estrangeiras, como Curaçao, Gibraltar e Malta; e em 30% das plataformas, essas informações estrangeiras sequer estão em português, mas em inglês.

Para ilustrar, vejam a plataforma Bet7k, que se promove como feita para brasileiros. No entanto, os únicos dados disponíveis são de Curaçao, e todo o texto está em inglês.

Além disso, observamos que, enquanto essas plataformas promovem bônus e ofertas de cadastro de maneira chamativa no topo da página, em 90% dos casos, a classificação etária está discretamente escondida no rodapé, de forma quase imperceptível. Isso pode se verificar, por exemplo, na Bet365, em que as promoções contrastam fortemente com a descrição da advertência de idade no rodapé. Aqui, o *design* não informa, mas esconde. A advertência que deveria proteger o consumidor se perde em uma interface cuidadosamente desenhada para favorecer o consumo.

Outro exemplo de ocultação de informações é que os esclarecimentos sobre jogo responsável também estão em todas as plataformas em páginas secundárias. Além disso, são apresentados em longos blocos de texto, dificultando a compreensão pelo apostador.

Enquanto dificultam o acesso a essas informações, as plataformas investem em estratégias persuasivas de promoção das apostas na página inicial. Promovem-nas como solução financeira, associam-nas às celebridades, exibem o número de jogadores *on-line*, para criar pressão social, e usam contadores de tempo, para induzir urgência no consumidor.

Isso demonstra como as plataformas sistematicamente encobrem e dificultam o acesso a informações sobre as advertências e danos das

apostas, ao mesmo tempo em que promovem o consumo de forma intensiva e irrestrita.

Na próxima etapa, a de cadastro, constatamos que o único procedimento presente em todas as plataformas foi o simples fornecimento de dados cadastrais. Isso significa que, para facilitar o uso das plataformas, sacrifica-se a verificação de identidade, potencialmente permitindo, inclusive, que crianças e adolescentes possam acessar as apostas *on-line*, expondo-os a padrões manipulativos, aos quais são especialmente vulneráveis.

Esses padrões se repetem nas próximas etapas da jornada do usuário, como meu colega Pedro se aprofundará em seguida.

Concluo aqui minha fala, agradecendo mais uma vez pela oportunidade de expor como as plataformas de apostas *on-line* se estruturam em torno de padrões obscuros que manipulam a tomada de decisão do consumidor.

Muito obrigada!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Agora, ouviremos o Doutor Pedro Henrique.

O SENHOR PEDRO HENRIQUE FIGUEIREDO (LABORATÓRIO DE DIREITO DAS NOVAS TECNOLOGIAS E MODELOS DE NEGÓCIOS DISRUPTIVOS DA USP - NPD TECHLAB) - Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, ilustríssimo Senhor Subprocurador-Geral da República,

Senhoras e Senhores, boa tarde! De antemão, renovo os préstimos conferidos pela minha colega.

Chamo-me Pedro Soares e, dando prosseguimento, indico que foi verificada a existência de padrões obscuros nas interfaces de três tipos de jogos: apostas esportivas, cassino e *crash games*. Em todas elas, concluiu-se pela existência de padrões obscuros persuasivos e presentes em todas as plataformas.

Inicialmente, ressalta-se que, em 100% das plataformas, ao menos em alguma das interfaces, não havia instruções claras acessíveis que efetivamente informassem o apostador. Em alguns casos, simplesmente não havia qualquer tipo de instrução. É o caso do *Crash Game* - F777 Fighter, da Brazino777, no qual o usuário depara-se com 34 ícones não identificados sem qualquer tipo de instrução, seja na interface do jogo, seja em outras seções da plataforma.

Em alguns casos até havia instruções, mas elas eram de difícil acesso, já que localizadas em páginas separadas. Isso foi especialmente prevalente nas apostas esportivas, nas quais, em 70% das plataformas, era necessário realizar o redirecionamento por meio de *links* disponíveis apenas nos rodapés das páginas, reduzindo assim a chance de o usuário efetivamente encontrar as instruções. Mesmo quando o usuário encontrava as instruções, elas eram escritas e com textos longos. Exemplos ilustrativos são as regras de apostas esportivas da Betano, que, caso impressas, correspondem a um documento de 69 páginas.

O problema de textos longos surgiu também nos jogos de cassino, em que, por vezes, continham centenas de linhas de instruções que deveriam ser lidas enquanto as rodadas ao vivo continuavam visíveis ao fundo, com alto potencial de distração do usuário.

Nos raros casos em que existem complementos auditivos e visuais, como no *Crash Game* - Aviator, presente em diversos operadores de apostas, o usuário depara-se com uma surpresa: o vídeo explicativo encontra-se em inglês.

Percebe-se, portanto, que a ocultação de informações de funcionamento dos jogos é pervasiva nas plataformas, seja pela total ausência de instruções, pela localização dessas instruções em abas apartadas e distantes das interfaces do próprio jogo, pela sobrecarga de informações escritas ou por vídeos explicativos em outros idiomas.

Além da ocultação de informações, outro padrão obscuro identificado é a indução de urgência no usuário. Nos jogos de cassino e *crash games* ocorridos ao vivo, o tempo no qual o resultado de cada rodada aparece na tela é extremamente breve, com o início da próxima rodada acontecendo de forma automática. No jogo Roleta Brasileira, presente em diversos operadores de apostas, os resultados podem ser ponderados por apenas 15 a 20 segundos, antes que se inicie nova rodada. Nos jogos de *crash games* analisados, a situação é ainda mais

alarmante. O intervalo de disponibilização do resultado varia de aproximadamente três segundos a pouco mais de seis segundos.

Ora, a urgência dificulta a tomada de decisões prudentes do apostador, já que, no intervalo de poucos segundos, ele tem que ponderar acerca do resultado para avaliar o seu conjunto de ganhos ou perdas e decidir se continua ou não no jogo.

Em sequência, outro padrão obscuro identificado é o da ilusão de controle, ou seja, induzir o jogador a acreditar que, por meio de sua própria habilidade, ele tem algum poder de influência no resultado final do jogo, que é essencialmente aleatório. Tal ilusão é construída de diversas formas. No jogo Stock Market, convida-se o jogador a, como operador da bolsa de valores, tentar prever o resultado da sessão de negociação.

Como anteriormente apresentado, o cadastro nas plataformas é realizado de forma rápida e, em geral, sem o envolvimento de mecanismos capazes de verificar a identidade do apostador. Em média, são exigidas 2,2 etapas para que o usuário efetive seu cadastro na plataforma. Essa facilidade contrapõe-se a uma marcada fricção introduzida no processo de cancelamento, em que o número de etapas aumenta 81%, uma vez que são exigidas, em média, 4 etapas para o encerramento da conta. Percebe-se, claro, o padrão obscuro assimétrico na medida

em que se introduzem ônus que visam a dificultar que o consumidor efetive sua escolha de encerrar a conta, na tentativa de influenciá-la.

Frente ao exposto, percebe-se, de forma inequívoca, a prevalência dos padrões obscuros nas plataformas de apostas. O fato de esses estarem presentes em todas as plataformas examinadas e em todas as etapas de jornada do usuário evidencia que tais padrões são intrínsecos às plataformas de aposta, assumindo caráter não incidental.

Assim, presentes subsídios que demonstram violação estrutural dos direitos dos consumidores, em flagrante desrespeito ao art. 170, V, da Constituição Federal, que assegura a defesa dos consumidores como fundamento da ordem econômica brasileira.

Por fim, agradeço a oportunidade de expor os padrões obscuros que permeiam a atividade e as plataformas de apostas.

Muito obrigado!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Agora já posso referir-me aos Senhores com um boa-noite, porque já chegamos ao final da primeira etapa. Não é só hoje, porque amanhã tem mais, temos a finalização dos trabalhos na primeira parte da manhã. Isso demonstra quão importante é o processo democrático participativo das audiências públicas, porque os juízes não têm

expertise sobre todos os aspectos abordados. Acho que a maior colaboração, digamos assim, se existe algo mais certo no que aqui se disse, foi da fala do Frei David: eu não queria estar no seu lugar.

Queria agradecer muitíssimo a presença de todos, todos os participantes nacionais, a vinda dos participantes estrangeiros, *Miss* Brigitte Sand e Doutor Carlos Hernández Rivera - estive em Salamanca há dois dias, pude apreciar aquela cidade acadêmica -, nossos colegas brasileiros, nossos grandes expositores que trouxeram elementos que retransmitirei aos meus eminentes Colegas, para que possamos chegar a uma decisão *per curiam*, porque, se eu pudesse dizer alguma coisa, eu diria que todos têm razão. Todos que aqui expuseram têm razão.

Agradecendo muitíssimo a participação de todos, em nome do Supremo Tribunal Federal, declaro encerrada esta sessão.

Muito obrigado!

DIA 12/11/2024

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito bom dia a todos e a todas. Podemos nos sentar.

Hoje o público é outro, mas eu vou mais ou menos reprisar o que eu disse ontem. Esta audiência pública visa subsidiar o Supremo Tribunal

Federal com informações em relação às quais ele não tem *expertise*, tendo em vista que nós já temos uma boa incumbência de conhecer os milhões de artigos. Então, é preciso também que, nessas questões interdisciplinares, tenhamos uma informação que venha dos setores próprios, para que a decisão seja o quanto possível adequada à realidade.

Com isso eu queria agradecer a presença de todos, dar as boas-vindas e passar ao cerimonial, para que possamos iniciar a nossa última audiência pública.

Ontem, foram inúmeras horas, só na parte da tarde, 32 pessoas expuseram; na parte da manhã, 16. E hoje, temos o prazer de recebê-los aqui.

O MESTRE DE CERIMÔNIAS - Senhoras e Senhores, bom dia! Retomamos, neste momento, os trabalhos da 42ª Audiência Pública do Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria de Sua Excelência o Senhor Ministro Luiz Fux.

Esta audiência pública foi convocada no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.721, Distrito Federal, ajuizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 14.790, de 2023, que regulamenta a modalidade de aposta de quota fixa conhecida como *bets*.

Esta audiência pública está sendo transmitida ao vivo pela TV Justiça, pela Rádio Justiça e pelos canais oficiais do Supremo Tribunal Federal no *Youtube*.

As audiências públicas organizadas pelo Supremo Tribunal Federal seguem algumas formalidades. Assim, em respeito às tradições desta Casa e aos argumentos plurais defendidos pelos Senhores expositores, não se permitem manifestações de aprovação ou desaprovação às ideias apresentadas durante as exposições. Faz-se necessário que os expositores atentem para a limitação do tempo oferecido conforme o cronograma. Quando houver mais de um expositor indicado para uso no espaço, devem dividir o tempo atribuído conforme o despacho convocatório. O cronômetro será acionado ao início de cada fala para auxiliar os expositores.

Também não são permitidos os registros de vídeos e fotografias durante a audiência, com o intuito de não interferir no andamento dos trabalhos. Mas esclarecemos que a transmissão oficial é pública pela TV Justiça e pelo Youtube e que as fotografias oficiais serão divulgadas no Flickr do STF.

Preside esta audiência pública, Sua Excelência o Senhor Ministro Fux, do Supremo Tribunal Federal, e compõem a Mesa Sua Excelência o Senhor Ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, e Sua Excelência o Senhor Doutor Luiz Augusto Santos Lima, Subprocurador-Geral da República.

Agradecemos ainda a presença das expositoras e expositores, servidoras e servidores, profissionais de imprensa.

Senhoras e Senhores, tem a palavra o Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.721, Sua Excelência o Senhor Ministro Luiz Fux.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Renovando meus votos de bom-dia, gostaria de consignar a honra da presença do Ministro Alexandre de Moraes na nossa Mesa e a presença contínua do Subprocurador-Geral da República, o Doutor Luiz Augusto Santos Lima, que ontem acompanhou comigo umas doze, dezesseis horas de exposição.

Chamarei, como primeira instituição expositora, a Academia Nacional de Direito Esportivo.

Há dois inscritos, o Professor Paulo Sérgio Feuz e o Presidente-Executivo Terence Sveiter.

O SENHOR TERENCE ZVEITER (ACADEMIA NACIONAL DE DIREITO DESPORTIVO - ANDD) - Muito bom dia a todos! Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, eminente Relator da ADI 7.721, Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes, Excelentíssimo Senhor Subprocurador-Geral Luiz Augusto Lima, Senhoras e Senhores.

A Academia Nacional de Direito Esportivo, eminente Relator, discute o tema das apostas esportivas exclusivamente desde o ano de 2016. Debruçamo-nos, ainda sob a presidência do Ministro Guilherme Caputo, e começamos a testemunhar e a constatar que o país perde muito em receita, em possibilidades e oportunidades por conta, naquela época, de preconceito religioso, que, *data venia*, acabou-se concretizando nos quatro anos de vigência da Lei nº 13.756, de 2018.

Passados mais dois anos, agora regulamentada, já com várias portarias do Ministério da Fazenda, e com a superveniência da Lei nº 14.790, isso tudo está, no entendimento da Academia, apontando para um futuro promissor, até mesmo por conta dos dados, Senhor Ministro, divulgados ontem pelas autoridades monetárias, especialmente pelo Banco Central, apontando uma previsão entre R$216 e 252 bilhões.

Vossa Excelência faça a conta matemática. Só com a contribuição dos 12% sobre os valores, teremos disponíveis para o Estado entre R$26, 28, 30 bilhões. O que o administrador público não só pode, como deve, fazer, com muita propriedade? Usar bem o dinheiro.

É certo que temos percalços: os inconvenientes da ludopatia, das doenças que vêm em decorrência das apostas, mas é uma parcela ínfima frente ao bem que isso tudo representará.

Queria só fazer dois comentários, Excelência.

Primeiro, a ação direta propõe uma realidade anacrônica. Proibir significa terreno no céu, *data venia*. Por quê? É impossível proibir. Hoje, ainda que se proíba e ainda que existam - estou falando na eventualidade, porque não sou técnico em informática - formas de proibir, pura e simplesmente, de apertar o botão e não funcionar a internet dos usuários, dos apostadores, ainda assim, você tem outros mecanismos, você tem outras formas, a tal da VPN, que todo mundo utiliza - utilizo no meu escritório de advocacia como plano B. Essa é uma realidade perene, ou seja, não é um pedido juridicamente impossível, mas faticamente inexequível, Senhor Ministro.

E a quem isso beneficia exatamente, Ministro Luiz Fux? A parcela expressiva das empresas piratas, com sede em paraísos fiscais, que agem maliciosamente, enganando o consumidor brasileiro, o contribuinte brasileiro, para que aposte. Qual a responsabilidade das empresas e das pessoas? Nenhuma. Ele está sediado em um paraíso fiscal. O que ele vai querer? Fica ao talante dele pagar ou não a aposta, recolher ou não recolher o imposto, ao contrário do mercado

regulado que se propõe. Hoje, o Fernando, de Fortaleza, indicou mais duas empresas; ou seja, temos 91 empresas cadastradas com CNPJ, endereço no Brasil, tudo apontando, ou melhor, atendendo aos anseios de seis anos de espera pela regulamentação.

Nosso pedido, se Vossa Excelência me permite, porque meu tempo está escasso, está terminando, é exatamente para que permita o mercado regulado funcionar, deixar a turma trabalhar. Hoje, o que temos? Um mercado permeado de ilegalidades, de empresas fantasmas, de empresas piratas, não a realidade que se propõe e que está tudo a indicar que acontecerá, a partir dos R$260 milhões, uma carga tributária extremamente vantajosa para o nosso país.

Agradeço a Vossa Excelência!

O SENHOR PAULO SERGIO FEUZ (ACADEMIA NACIONAL DE DIREITO DESPORTIVO - ANDD) - Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre Moraes, Senhor Subprocurador, muito obrigado por nos ouvir em complemento ao meu presidente. Ele poderia ter falado os dez minutos, que eu estaria aqui ouvindo atentamente. Cumprimento todos os demais que vão estar aqui usando o plenário.

A nossa preocupação, Senhor Ministro, é com a integridade da competição; a nossa preocupação é com o esporte. Eu sei que o senhor é um atleta de lutas marciais. E, na verdade, a nossa preocupação é a manutenção disso.

Eu, durante quatro anos, fui auditor do pleno do STJD de futebol. Fui relator, talvez, do maior caso de manipulação de resultados do Brasil, foram quinze atletas envolvidos. E nós só tivemos a oportunidade de penalizar, porque uma atuação brilhante do Ministério Público de Goiás subsidiou a Justiça Desportiva.

Hoje, com um mercado que vai estar regulado, porque ainda o mercado não está trabalhando, quer dizer, todas essas queixas que estão se fazendo hoje, está acontecendo tudo sem o mercado, quer dizer, essas casas de aposta que estão hoje regularizadas, que vão começar a trabalhar em janeiro, hoje tudo está acontecendo ao arrepio do governo brasileiro, quer dizer, tudo está passando num limbo. Então, quer dizer, mesmo que nós proibamos, esse fato vai continuar. Essa situação, ela se deu, se dá no controle de ter elementos para que a gente possa punir.

Inclusive, ontem, saiu mais uma portaria do Ministério da Fazenda que regulamenta efetivamente a integridade, obriga efetivamente a... Vou até pegar aqui, Ministro. A Portaria nº 109, de 11 de novembro de 2024, regulamenta a integridade da competição: a obrigação das *bets*, efetivamente, é

informar para manutenção da integridade da competição. Então, nós só vamos ter o controle efetivamente a respeito daquilo que acontece se eu tiver o mercado regulado.

Esse ponto é importante, porque, eu sei que a Vossa Excelência não nos convocou aqui para dar opinião legal, jurídica, até porque Vossas Excelências estão aqui para isso e, com maestria, assim o fazem. Mas, lendo a ação direta de inconstitucionalidade e vendo o escopo efetivamente dela, a meu sentir, mesmo que ela prosperasse, além de ela não trazer aquilo que se espera, ela está desconsiderando alguns mecanismos legais trazidos pela lei, efetivamente, da *bet* de controle, e pelo próprio sistema, efetivamente, nacional de relação de consumo. Se Vossa Excelência pegar o Código de Defesa do Consumidor, por exemplo, lá nós podemos ter, independente do Conar, podemos ter fixação de conta à propaganda, nós podemos ter sanções administrativas. Então se uma *bet*, por exemplo, utilizar de publicidade abusiva, que atinge efetivamente crianças, idosos e assim por diante, ela pode ser punida. Ela pode ser punida administrativamente, pode inclusive perder sua licença, perder sua outorga. Então, o mercado regulado, Excelência, é muito mais prático, é muito mais fácil de estar diante do nosso cenário.

Por fim, se isso efetivamente acontecesse, a proibição de publicidade hoje, possivelmente atingiria todo o mercado do futebol brasileiro, que

hoje está pautado, não que ele participe das apostas, mas ele é patrocinado hoje pelas apostas.

Agradeço a Vossa Excelência, agradeço ao Ministro Alexandre, ao Senhor Procurador, muito obrigado a todos.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado.

Eu convido agora para assumir a tribuna, pela Universidade de Fortaleza, o Doutor Eduardo Rocha Dias, professor do PPDG da Universidade de Fortaleza.

O SENHOR EDUARDO ROCHA DIAS (UNIVERSIDADE DE FORTALEZA - UNIFOR) - Bom dia, excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, relator da ADI 7.721, excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre Moraes, excelentíssimo Subprocurador-Geral, demais presentes, participantes desta audiência pública.

A minha participação se destina a destacar, com muita honra, o resultado de algumas pesquisas que temos desenvolvido no nosso programa, inclusive financiadas pela nossa Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, a Funcap, sobre a prevenção do jogo patológico, e essa pesquisa tem se desenvolvido desde o ano passado, já tem um ano. Nós temos

focado principalmente o ponto da prevenção do jogo patológico e de outras externalidades negativas.

Não é novidade que o jogo envolve várias questões, tributação, envolve licenciamento pelo Estado. A União Europeia, onde o jogo é liberado, considera a liberdade de circulação de pessoas e bens, o livre estabelecimento e prestação de serviços, mas também a proteção do consumidor, a proteção face ao jogo compulsivo e à dependência de menores vulneráveis, da ordem pública, contra fraudes e manipulação de resultados, a integridade do jogo, que já foi falado aqui, lavagem de dinheiro, questões criminais.

O Brasil começou a regular o tema em 2018, mas não houve a regulamentação que se esperava. Tivemos a Medida Provisória nº 1.182, em 2023, e posteriormente, a Lei nº 14.790. O nosso regulador vem elaborando atos normativos, dentre eles a Portaria nº 1.231, de 2024, que é a que nos interessa mais aqui por tratar do jogo responsável. Mas nós tivemos, e isso já foi tratado aqui ontem, Excelência, problemas nessa fase de transição, porque não se anteciparam os problemas que surgiriam com a disseminação de jogos.

É claro que há empresas que já desenvolviam a atividade no Brasil, que cumpriam a regulação de outros países e que são empresas sérias, que cumprem a regulação, mas também houve verdadeiros esquemas criminosos,

extorsão, estelionato por meio digital, que levou à dependência e ao endividamento de famílias e de pessoas. Nós temos também uma psicóloga no nosso grupo de pesquisa, que é uma psicóloga clínica, que acompanha pessoas vítimas da ludopatia, situações realmente de dependência e outras externalidades.

E não é também novidade que, quer pela classificação internacional de doenças, quer pela DSM-5 norte-americana, o transtorno do jogo patológico é uma condição já, no caso da DSM-5, é considerada uma dependência comportamental. Há crise de privação, há literatura que mostra que a pessoa privada do jogo dependente sente uma perda da capacidade cognitiva, há alguns estudos que apontam que o dano cerebral talvez seja um pouco menor do que do que a dependência de substâncias químicas, e os sintomas físicos são realmente também um pouco menores, mas há alterações no mecanismo de avaliação de riscos, nos receptores de dopamina, tanto que há medicações, como alguns fármacos para tratamento do Parkinson, que podem levar pessoas a se tornarem compulsivas. Isso mostra que há uma química cerebral envolvida.

As externalidades já foram mencionadas ontem: perda de dinheiro e de tempo, impactos psicológicos, endividamento, perda de economias, falência pessoal, conflitos em relacionamento, negligência parental, divórcio, sentimento de culpa e sofrimento, perda de sono, ausência de autocuidado,

redução de desempenho laboral e escolar, violência, criminalidade e maior taxa de suicídio.

E mesmo, já vamos ver alguns números, que o percentual da população atingida potencialmente pela ludopatia não seja tão significativo, vários estudos, cito aí dois, apontam para pessoas que sofrem danos moderados, uma vasta camada de população que está no nível subclínico, e esses danos moderados também não podem ser negligenciados.

O jogo *online* tem ainda problemas mais específicos, porque não há as barreiras físicas existentes no jogo presencial. Não há os pontos de decisão que levam a pessoa a refletir sobre qual é a melhor decisão a ser tomada. Há disponibilidade 24 horas por dia, dificuldade de controle de acesso, e nós tivemos algo inédito, que tem que atrair também uma solução inédita, que é uma convergência de fatores tecnológicos com soluções financeiras, com o setor esportivo, além do uso de redes sociais para promoção, com toda a sua, por assim dizer, arquitetura de atração da atenção do usuário, que levam realmente a um crescimento exponencial do jogo *online* nos últimos anos. Tivemos a pandemia, tivemos alterações de hábitos de consumo e a nossa convivência com as telas. Há maior risco para quem já é vulnerável.

Sobre a prevalência do jogo patológico, há estudos que apontam 0,5% da população adulta, muito embora haja países que variem entre 1% e 6%.

Tem o estudo do Doutor Hermano Tavares, que esteve aqui ontem, que aponta para 2,3% da população acima de 14 anos. Uma recente revisão sistemática publicada na *The Lancet* aponta que 15,8% dos adultos e 26,4% dos adolescentes que jogam em cassinos ou caça-níqueis *online* têm transtorno do jogo patológico. No Reino Unido, se estima haver 300 mil jogadores problemáticos e 1,8 milhão de pessoas e jogadores em risco. E nos Estados Unidos, com a liberação que ocorreu por decisão da Suprema Corte Americana em 2018, nós temos já estudos, cito dois aí, em que se apontam problemas de endividamento, menos acesso a crédito, mudança nos hábitos de investimento, falências pessoais.

E o que fazer diante de tudo isso, Excelências? Concordo que talvez a proibição não se mostre a solução mais adequada. Houve, efetivamente, uma decisão do nosso legislador. Alguns países que proíbem, na África Subsaariana, por razões religiosas, sete dos 49 países, a República Popular da China, já foi falado aqui.

A nossa regulação traz pontos positivos? Traz, não há dúvida, mas entendo que é possível aperfeiçoar. Em primeiro lugar, abordando o problema como um problema de saúde pública. A abordagem do jogo responsável não é suficiente, por focar demasiadamente no indivíduo. Primeiro, é preciso atacar os chamados determinantes sociais do jogo.

E das soluções, ou possíveis soluções que podem ser discutidas, que eu vou abordar agora, duas dependeriam de decisão desta Suprema Corte. Em primeiro lugar, proibição total da publicidade. Não há como, a meu ver, eu raciocino a partir do artigo 220, §§ 3º e 4º, da Constituição, e da Lei nº 9.294, tratar uma atividade como o jogo, que vicia tanto ou mais que o álcool e o tabaco, de forma mais leniente. Então, a meu ver, viola-se o princípio da proibição de insuficiência, o dever de proteção estatal no tocante ao direito fundamental à saúde. Então, a meu ver, é preciso não expor as pessoas vulneráveis a essa publicidade. Como nós já temos uma experiência com álcool, com tabaco, essa experiência, a meu ver, por razões de proporcionalidade, tem que ser a mesma, a mesma solução.

Proibição do patrocínio de eventos esportivos e de equipes esportivas. É a mesma solução dada também no tocante ao tabaco e ao álcool. Lembro que no Reino Unido, a partir do ano que vem, os times da *Premier League* não vão mais ter patrocínio de empresas de jogos. Se pode pensar em estabelecer isso gradualmente, respeitando, por exemplo, os contratos sem vigor.

Repressão dos jogos ilegais e do acesso de crianças. Proibição de algoritmos de perfilização e de *targeting*. Uso de algoritmos para encaminhar medidas de prevenção. Já há uma experiência de uso de ferramentas de inteligência artificial no Reino Unido e em outros países, que pode identificar sinais de jogo patológico, como por exemplo jogar a altas horas da noite, chamado *chasing*

behavior, que é a busca de recuperação por perdas, há sinais que um algoritmo consegue detectar e propor medidas de solução.

Estabelecer aí a economia comportamental como obrigatória, e não facultativa, quando o apostador ingressasse no jogo, o estabelecimento de um limite de tempo e de valor. Ser obrigatório, e não facultativo. Há estudos que apontam para a eficácia dessa medida.

Possivelmente, estabelecer um valor máximo, isso pelo regulador, do que pode ser apostado. Ampliar as advertências e o espaço e o próprio *design* das plataformas para dar mais espaço a medidas preventivas e de proteção à saúde. Criar um mecanismo centralizado de autoexclusão de todas as plataformas. Quem é jogador compulsivo joga em mais de uma plataforma. Então, tem que haver, em Portugal existe, no Reino Unido, existe o GameStop.

No tocante aos jogos *on-line*, adotar o chamado padrão *safe by design* - eliminar, ontem foi falado, a ilusão de controle, a atratividade do jogo. Nós temos que ter padrões para que os jogos não viciem tanto.

E, por fim, uma articulação, no âmbito do SUS, para permitir que as pessoas que já foram afetadas sejam tratadas.

Muito obrigado, Excelência! São essas contribuições que trouxe aqui para apreciação deste plano.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado, Professor Eduardo Rocha!

Convido, agora, para assumir a tribuna, representando o Instituto Brasileiro de Estudo de Direito Empresarial e Tributário, o Doutor Leonardo Ribeiro Pessoa, que é presidente do instituto.

O SENHOR LEONARDO RIBEIRO PESSOA (INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS DE DIREITO EMPRESARIAL E TRIBUTÁRIO - IBEDET) - Bom dia a todos! Saúdo a mesa através do Presidente-Relator, Ministro Luiz Fux, Ministro Alexandre Moraes e o Subprocurador-Geral Luiz Augusto, todos os expositores que falaram antes de mim e falarão depois.

Pois bem, meu nome é Leonardo Pessoa. Ah, gostaria também de saudar minha Vice-Presidente, Ana Simonato, que está presente.

Inicialmente, eu sou Leonardo Pessoa, advogado, professor, professor do Ibemec, aqui hoje como presidente do Ibedet.

O Ibedet é uma instituição sem fim lucrativo que se preocupa com o estudo do Direito ou os efeitos do Direito Empresarial e Tributário, de forma a analisar os aspectos econômicos e sociais.

Bom, ficou claro dos expositores anteriores de ontem, e também na petição inicial, que não há dúvida de que a Lei nº 14.790 veio para implementar uma regulamentação, uma limitação, ou regularização dos jogos no Brasil. Então,

teve ali o cunho, resumidamente, de ter um ambiente legal regulado, bem como a arrecadação tributária ser implementada de forma plena e a legalização da formalização desses jogos.

Contudo, e é importante salientar que aqui eu só estou falando das conclusões, dos memoriais que foram entregues e juntados aos autos, há todo o embasamento teórico, os estudos que foram implementados. Aqui, portanto, eu vou direcionar, pelo tempo escasso, diretamente, às conclusões.

Então o que se observou, embora tenhamos essa lei, nós temos alguns problemas em três focos.

Impactos desproporcionais sobre a população vulnerável. Concluímos lá que comunidades de baixa renda, especialmente negras, enfrentam maior risco de endividamento devido à ilusão dos ganhos rápidos, ampliando o ciclo de exclusão financeira.

Falta de barreiras ao jogo patológico. A ausência de medidas como restrição de horários, a autoexclusão facilita o vício de apostas em apostas com efeitos psicossociais, como ansiedade, depressão, casos graves, desestruturação familiar.

O uso indevido do crédito. A facilidade de acesso ao crédito, como cartões de crédito, empréstimos consignados agrava o superendividamento dos jogadores, destacando a necessidade urgente de uma regulamentação.

O próximo eixo é o impacto econômico na economia doméstica. Endividamento em massa, as apostas *on-line* desviam uma parcela significativa do orçamento das famílias de baixa renda, impactando principalmente a população negra, que compõe 56% da base socioeconômica mais vulnerável.

Ciclo de exclusão financeira. Aproximadamente 1 milhão e 300 mil pessoas, brasileiros, se tornaram inadimplentes devido à dívida com apostas em 2024, aumentando o ciclo de pobreza e limitando o acesso de bens e serviços essenciais.

Perda da renda familiar. Em média, famílias de baixa renda comprometem até 20% dos seus ganhos com apostas, o que reduz a circulação de recursos no comércio local e agrava a instabilidade econômica, que foi justamente um dos pontos levantados pela CNC na sua petição inicial.

Bom, impactos neurológicos e sociais do vício em apostas. Dependência e saúde mental, o vício em apostas é semelhante a outros comportamentos aditivos relacionado ao sistema de recompensa do cérebro, intensificando comportamentos impulsivos e levando à perda de controle.

Eu vou fazer um adendo aqui, que é muito importante, porque, lá, no Ibedet, nós recebemos contribuições de várias instituições de ensino que nos reportaram trancamento de matrículas, alunos sendo acompanhados de forma especial, porque estavam se viciando em apostas. E até o financiamento estudantil

está sendo afetado, alguns *players* do mercado que financiam o estudo já estão fazendo estudos específicos quanto ao impacto no financiamento.

Bom, continuando. Ansiedade e depressão, expectativa constante de ganhos e perdas financeiras ocasionais, gerando um aumento significativo nos índices de ansiedade e depressão, especialmente entre jovens de 18 e 30 anos.

Isolamento e problemas familiares. O vício em apostas relacionadas a relações familiares resulta em desestruturação, conflitos financeiros e, em casos extremos, aumento das separações e divórcios.

Danos aos grupos vulneráveis. Jovens e populações vulneráveis, atraídas pelas promessas de ganho rápido, são os mais suscetíveis aos danos psicológicos e sociais, exigindo medidas de proteção e conscientização.

Superendividamento. É uma preocupação. Parece-me que nós recebemos também, nosso grupo de trabalho, instituições financeiras já elaborando estudos sobre o impacto do superendividamento, porque, como todos sabem aqui, existe uma legislação específica, em que os bancos podem sofrer limitação na sua cobrança executiva, dos títulos executivos, tendo em vista que existe uma lei protetiva daqueles que apresentam o superendividamento, que é um conceito legal. A pessoa superendividada tem uma facilidade para não pagar suas dívidas ou

postergar o pagamento, e isso vai impactar no fluxo de caixa das instituições financeiras. Isso foi levado, lá, para o Ibedet também.

Bom, aí, vamos lá. Três pontos. Cartões de crédito e consignados. Fácil acesso ao crédito, incluindo cartões e empréstimos consignados, tem alimentado o vício em apostas, facilitando o gasto excessivo e acumulando dívidas difíceis de liquidar.

Ciclo de superendividamento. Muitos consumidores acabam comprometendo uma parcela significativa de sua renda com apostas, levando ao superendividamento e reduzindo sua capacidade de sustentar despesas básicas.

Risco de exclusão financeira. Esse comportamento impacta a estabilidade financeira de famílias inteiras, promovendo um ciclo de exclusão econômica em longo prazo e perda de bens e até judicialização das dívidas.

É importante também, recebemos algumas informações no nosso grupo de trabalho, familiares interditando seus parentes, porque eles estavam com 40 empréstimos consignados em dois meses, né? Tendo em vista essa questão, pessoas, então, familiares ajuizando ações de curatela ou limitação de atos, negócios jurídicos.

Bom, caminhando já para a nossa sugestão, nós concluímos que não há como retirar essa lei no momento, evidentemente. Mas sugerimos algumas coisas que estão mais detalhadas no memorial. Então, o que nós sugerimos? O

aperfeiçoamento necessário. A regulamentação responsável representa um avanço, um controle do setor, mas exige aprimoramento para mitigar os impactos negativos da sociedade, especialmente em populações vulneráveis.

Nós levantamos alguns procedimentos já utilizados no Reino Unido e na Alemanha. Entre eles - o colega de Fortaleza já expôs de forma mais detalhada, o nosso memorial também -, nós temos limitação de horário, sistema de autoexclusão, limitação de crédito e restrição da propaganda. Não entendemos a exclusão da propaganda como um todo, até porque há modos de se escalonar, como outros países fazem, com horários, tirando de jogos específicos, horários específicos. Então, é interessante.

E a nossa proposta, para finalizar, na verdade, é que o Supremo utilize a técnica que já utilizou em vários momentos, de chamar as partes envolvidas e provocar ali uma autocomposição. Parece-me que seria o melhor caminho a se fazer. E aí eu sintetizei isso em um diálogo entre as partes, proteção das comunidades vulneráveis, o equilíbrio do crescimento de responsabilidade e o impacto positivo.

Então, na verdade, o Ibedet chegou à conclusão de que cabe ao Ministro-Relator, com o espírito conciliador dele, tentar unir esforços para que a lei

continue, mas de uma forma regulamentada, que proteja também o social e o econômico.

Então, muito obrigado. Mais uma vez, agradeço ao Ministro-Relator Luiz Fux a oportunidade, meu professor também, Alexandre Moraes. Então, muito obrigado pela oportunidade do Supremo, e nós ficamos à disposição para contribuir.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado, Doutor Leonardo.

Convido agora, para assumir a tribuna, pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, a Doutora Ione Amorim, consultora em serviços financeiros e endividamento.

A SENHORA IONE AMORIM (INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR -IDEC) - Excelentíssimo Ministro-Relator Luiz Fux, Excelentíssimo Ministro Alexandre de Moraes, Excelentíssimo Subprocurador Luiz Augusto Lima, representantes do Ministério Público, colegas pesquisadores e pesquisadoras que se vêm debruçando sobre este tema de tamanha relevância social e a todos que acompanham esta audiência pública, muito bom dia!

Em nome do Idec, agradeço a oportunidade de participar deste importante debate sobre o impacto social das empresas de apostas de cotas fixas,

as *bets*. Nesta oportunidade, abordarei como as apostas de cotas fixas e os jogos *online* vêm afetando a população brasileira.

Nos últimos cinco anos, muitos fatores contribuíram para que as apostas de jogos *online* se multiplicassem pelo Brasil. Além da ausência de regulamentação, a tecnologia a serviço das *bets*, o isolamento provocado pela pandemia da covid-19, os elevados investimentos e patrocínios publicitários impulsionados por influenciadores digitais foram fundamentais. A combinação desses fatores atraiu um número expressivo de empresas de apostas estrangeiras ao país.

Apesar da regulamentação aprovada no final de 2023 e do bloqueio de mais de duas mil plataformas de jogos de apostas em outubro passado, os apostadores continuam expostos ao ambiente de jogos de azar 24 horas por dia.

Enquanto se discutiram os supostos benefícios tributários provenientes de jogos, muito pouco se discutiu sobre as consequências da saúde mental e financeira dos consumidores. O resultado desse descuido é o que o país vive hoje: um crescimento de pessoas endividadas, viciadas em apostas de jogos de azar e nenhum responsável sendo apontado até agora.

Ao longo desse período, as pessoas foram estimuladas a buscar experiências emocionantes, como apostas em resultados esportivos,

principalmente o futebol, que hoje está quase totalmente envolvido com o patrocínio de casas de apostas.

Ao mesmo tempo, os jogos eletrônicos se expandiram, utilizando nomes infantilizados como tigrinho, foguetinho, pandinha, cobrinha, entre outros. Todos aparentemente inocentes e com o poder de atrair pessoas em situação de maior vulnerabilidade. As apostas e jogos eletrônicos estão muito mais direcionados à exploração da sorte, com falsas promessas de ganhos rápidos, do que ao lazer e ao entretenimento.

Com o crescente número de pessoas que perderam muito dinheiro, se endividaram e relatos de suicídios que se multiplicam pelo país, a regulamentação segue fraca e lenta. Sem avaliar o impacto de como a população já foi afetada pela atividade, nos últimos anos, mostra-se ainda obsoleta.

Para chegar a esse diagnóstico, o Idec realizou um levantamento sobre reclamações contra as *bets*. Não foi uma tarefa fácil. A comparação que apresento nessa tabela não apresenta um critério metodológico coerente, é apenas um referencial de grandeza entre os setores mais reclamados na plataforma do Consumidor.Gov e as reclamações sobre *bets* na plataforma "Reclame Aqui".

A comparação desproporcional se deu principalmente porque nenhuma *bet* foi cadastrada na plataforma governamental durante esses cinco anos, ou seja, a tabela mostra o volume de reclamações dos últimos seis meses, de abril a

setembro. Na coluna à esquerda, encontram-se os 44 setores cadastrados na base do Consumidor.Gov, com total de 363 mil reclamações, e, na tabela à esquerda, as 43 mil reclamações correspondem a somente 30 *bets*.

Se fôssemos considerar as mais de 2 mil *bets* que foram suspensas, agora no outubro passado, teríamos provavelmente um número de reclamações muito maior. Esse estudo não foi possível porque não teríamos a capacidade de levantar reclamações de duas mil empresas numa plataforma não governamental para fazer o estudo.

Nessas 30 empresas selecionadas para o levantamento, consideramos o próprio critério de *ranking* da plataforma "Reclame Aqui", por meio da reputação que essas empresas têm. Temos ali as melhores, as mais procuradas e as piores. Chegamos ao resultado de 30 empresas.

Nessas 30 empresas, selecionamos 20 reclamações de cada uma para avaliar como esses consumidores foram impactados por essas empresas. Ao todo, analisamos 600 relatos. Esses 600 relatos possibilitaram produzirmos um documento hoje categorizado em 15 temas. Pela falta de tempo, vou-me reter apenas a três deles: publicidade, papel da publicidade e propaganda enganosa.

Trago alguns relatos para ilustrar um pouco o que identificamos. O tema, talvez, mais apresentado entre essas 600 reclamações, a publicidade de

jogos de azar, é projetado para ser altamente atraente, utilizando várias estratégias psicológicas, que exploram vulnerabilidades humanas.

As empresas criam campanhas com a excitação de ganho, explorando a crença que algumas pessoas possuem muita sorte, que é muito fácil ganhar e até ter renda extra. O caso narrado pelo consumidor demonstra que a *bet* utiliza o apelo da renda extra na plataforma, o que é vedado não só pela regulamentação, mas também pelo Código de Defesa do Consumidor.

Além disso, a participação de influenciadores digitais no ambiente de jogos de azar tem sido um dos maiores impulsionadores do crescimento de apostas. Eles emprestam sua imagem e prestígio para ações de *marketing* das casas de apostas e sem nenhuma reflexão ética sobre os impactos causados.

Estamos diante de um fenômeno que afeta em especial os jovens, os consumidores em situação de vulnerabilidade, frequentemente expostos a estratégias de *marketing* sofisticadas, promovendo e normalizando o jogo de azar como uma prática corriqueira, mas abusiva.

Esse estudo não é o maior em ocorrência, mas, sem dúvida, retrata muito do que já foi colocado.

Os relatos, feitos de forma coloquial, dizem mais sobre pedidos desesperados de ajuda do que reclamar pelo direito de receber o saque bloqueado.

Desbloquear R$400,00 para pagar o aluguel ou R$1.500 para pagar a conta de luz, de água e comprar comida evidencia o uso de recursos da própria sobrevivência em busca de promessas de ganho fácil.

Além de reconhecer o uso indevido do recurso, os apostadores apontam um sentimento de culpa, através de promessas desesperadas de "nunca mais vou entrar nessa plataforma para jogar", indicando uma alta punição e um indício que perderam o controle e precisam de ajuda.

As famílias estão sendo desestruturadas; as pessoas estão optando pela aposta e renunciando à comida. Empregos estão sendo perdidos; patrimônios, dilapidados; jovens e idosos viciados; mais endividados. A realidade aprofunda um ambiente já desfavorável no Brasil, marcado pelo elevado histórico de endividamento. A população está exposta a uma política de crédito com taxas elevadas e ausência de educação financeira. Nesse cenário, os jogos surgem como uma ameaça de maior poder de destruição na saúde mental e financeira dos consumidores.

A ausência de um órgão oficial que possa monitorar e fiscalizar as relações entre as empresas e os consumidores enfraquece qualquer possibilidade de colocar um fim nesse problema. E fica a questão: será que o valor arrecadado

com tributos será suficiente para lidar com problemas de saúde pública criados pelas *bets* com aval do governo?

Outra questão muito presente é o bloqueio das contas sem justificativa. É um problema seríssimo, porque mostra a falta de transparência com que as empresas de apostas atuam. Possuidoras de um acesso absoluto das informações pessoais de usuários - documentação, biometria, identificação de redes, identidade digital -, controlam todo o sistema de jogos, do fluxo financeiro, além de monitorar o comportamento do apostador através de algoritmos, estabelecendo um desequilíbrio na relação entre as partes. Um ambiente com grande risco de manipulação e imposição de regras abusivas, muitas vezes justificadas como violação dos termos e regras para apostas. Comparo com a própria regulamentação, com a Portaria nº 1.233, que permite que seja feito bloqueio quando houver suspeita, mas sem esclarecimento ao consumidor.

Concluindo minha fala, Ministro, as 600 reclamações analisadas evidenciam experiências reais e urgentes, que exigem atenção das autoridades e empresas quanto aos danos causados pelas apostas esportivas. Os problemas de consumo mostram um impacto econômico e social negativo, agravando a vulnerabilidade dos consumidores ao desviar recursos essenciais para o mínimo existencial.

A regulamentação priorizou aspectos políticos e econômicos, excluindo o debate com a área de saúde e a sociedade civil. As portarias do Ministério da Fazenda não abrangem os impactos dos cinco anos sem regulamentação e nem protegem os direitos violados dos consumidores.

É urgente acelerar e aprimorar a regulamentação, priorizando a saúde pública e a proteção social dos consumidores. Qualquer que seja a decisão do Supremo, ela deve contribuir para a construção de um ambiente mais justo e responsável, onde os interesses dos consumidores sejam efetivamente protegidos.

Com base nessas reflexões, o Idec agradece a oportunidade de fala e me coloco à disposição.

Muito obrigada!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigada, Doutora Ione Amorim!

Convido para assumir a tribuna pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, a Doutora Mariel Angeli Lopes, supervisora do escritório regional no Distrito Federal.

A SENHORA MARIEL ANGELI LOPES (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE) - Bom dia a todos e todas.

Gostaria de saudar, primeiramente, o excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, o excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes e o excelentíssimo Senhor Procurador Luiz Augusto Lima.

O Dieese, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, há quase 70 anos faz pesquisas em todo o país, focando principalmente no bem-estar dos trabalhadores. E ontem e hoje, nesta audiência pública, nós estamos tendo uma oportunidade única de discutir com vários atores da sociedade como lidar com o problema que surgiu nos últimos anos e que se tornou muito importante para a discussão do bem-estar na sociedade brasileira.

Nós, no DIEESE, não temos atualmente nenhuma pesquisa acontecendo sobre o mercado de apostas, mas a nossa experiência tem mostrado que isso tem se tornado um dos maiores problemas para os trabalhadores. Nós discutimos com os trabalhadores do setor formal, então, acordos coletivos, convenções, negociações e também trabalhadores do setor informal, que são os trabalhadores mais desprotegidos e, normalmente, os mais vulneráveis às possibilidades de ganhar uma renda extra.

E o que eu trouxe hoje é uma tentativa de abarcar um pouco do que a gente tem no mercado de apostas esportivas e apostas *online* no Brasil, mostrando que os estudos - alguns foram, inclusive, mencionados pelos

expositores anteriores hoje e também nas participações de ontem - indicam que o setor é muito maior do que era o esperado e tem muito mais impacto do que foi planejado.

E o caso do Brasil pode ser comparado, sim, com outros países, como os Estados Unidos e como o Reino Unido, que são países que têm uma regulamentação um pouco mais antiga. Mas é importante sempre considerarmos que somos uma população formada principalmente de pessoas de renda baixa e que o impacto dessas apostas pode ser muito desproporcional entre os brasileiros.

Bom, passando um pouco aqui para as informações principais desse mercado, muito foi falado ontem na discussão da saúde mental, como que a possibilidade de realizar essas apostas começou a acontecer no Brasil justamente ao mesmo tempo em que temos uma situação de pandemia de coronavírus e de isolamento social, que aconteceu a partir de 2020. E isso foi responsável, foi um dos motivos para que o mercado de apostas crescesse mais de 734% entre 2021 e 2024. Então, para nós que trabalhamos com economia é difícil compararmos setores econômicos e ver uma taxa de crescimento tão relevante. Acho que nenhum setor do varejo ou da indústria tem taxas tão significativas.

É claro que a tecnologia tem um impacto muito relevante sobre isso e também, como já foi mostrado aqui anteriormente pelas pesquisas da Unifor,

como que a ludopatia é muito relevante nas discussões das apostas, mas também é importante considerarmos que, para grande parte dos brasileiros, as apostas não são uma diversão. Elas são uma tentativa de conseguir uma renda extra, justamente porque essas pessoas já estão, muitas vezes, endividadas ou têm dificuldade de pagar as suas contas.

E, aí, passando um pouco para algumas pesquisas que foram realizadas e divulgadas neste ano sobre o mercado de apostas, a primeira divulgação que aconteceu que teve um impacto muito relevante na sociedade foi de um estudo realizado pelo Banco Itaú e divulgado agora em agosto, onde ele tenta estimar o faturamento dessas empresas de apostas e o impacto disso na economia brasileira através de uma análise do balanço de pagamentos brasileiro. Isso só foi possível porque as empresas de apostas *online* estão todas registradas fora do país. Por isso que esse estudo do Itaú utiliza o balanço de pagamentos. Então, é uma tentativa de observar como que essas transações aconteceram entre o Brasil e o resto do mundo. E, aí, o que conseguimos observar, a partir das conclusões desse estudo, é que houve um gasto líquido no último ano de mais ou menos R$ 24 bilhões. Também é muito importante colocar que esse estudo do Itaú só foi possível justamente porque o Banco Central, que é quem determina o modelo das estatísticas nacionais de onde vem o nosso balanço de pagamentos, colocou rubricas específicas para tentar captar as questões das apostas *online*. Então, na

verdade, o que esse estudo do Itaú nos mostra é que temos uma situação em que há uma movimentação financeira para fora do país muito relevante, R$ 24 bilhões não é um valor pequeno para acontecer no último ano, e as empresas estão todas fora aqui do país.

Então, isso foi muito falado ontem, e eu sei que vai voltar a ser comentado hoje, como é importante discutirmos a regulamentação do ponto de vista tributário, pensar como que isso vai trazer benefícios para o governo brasileiro poder investir na população, mas também temos que pensar nos empregos. Portanto, estamos criando um novo setor econômico, mas que tem uma pouca penetração social; e o impacto que isso pode ter no longo prazo é muito importante.

Esse estudo do Itaú também mostra que as apostas esportivas têm um peso de mais ou menos 0,22% no PIB, um impacto de 0,34% no consumo das famílias e 1,95% na massa salarial.

Outro estudo também que foi divulgado recentemente foi uma nota técnica preliminar do Banco Central. Ontem o representante do Banco Central mostrou algumas informações bem interessantes sobre as estatísticas desse setor, e esse estudo do Banco Central é muito interessante para desmistificar uma das discussões que têm sido feitas, que ocorre a partir de comparações entre o que acontece nas loterias, que já existem no Brasil há muitos anos, são parte da cultura,

digamos assim, de apostas brasileiras, e o que acontece nos jogos de azar, principalmente nesses que estão sendo regulamentados nesses últimos anos. Então, as loterias reguladas pela Caixa têm um fluxo mensal de mais ou menos 1,9 a 2 bilhões de reais por mês nesse último ano, enquanto o setor de apostas e jogos de azar movimenta mais ou menos 21 bilhões de reais por ano. Então, há uma desproporcionalidade, por isso é impossível comparar esses dois setores. Não dá para dizer que o setor de apostas e jogos de azar tem alguma similaridade com o setor de loterias.

Esse estudo do Banco Central também é muito importante porque ele estima que mais ou menos 24 milhões de brasileiros - então, mais de um décimo da nossa população - realizaram apostas esportivas no último ano e 10 milhões desses apostadores têm até 30 anos. Então, as discussões sobre vício, sobre o impacto disso na família e na juventude também são muito importantes porque está-se criando uma geração de apostadores que dificilmente vai conseguir se desvincular desses hábitos no futuro.

E esse estudo do Banco Central também trouxe uma informação importante, que tem sido discutida no âmbito do poder público, sobre como lidar com o fato de que a gente tem milhares de apostadores que são também beneficiários do programa Bolsa Família. E são beneficiários do programa Bolsa

Família porque estão em situação de vulnerabilidade social e tem renda mais baixa. Então, essas pessoas, teoricamente, não deveriam ser alvo das propagandas e não deveriam ser grupo alvo para participar dessas apostas esportivas, justamente porque elas já têm um acesso menor à renda. Mas, de acordo com o Banco Central, 5 milhões de pessoas que fazem parte de famílias beneficiadas do Bolsa Família tinham apostado nesse último ano; 70% dessas pessoas são chefes de família, portanto são as pessoas responsáveis pela alocação dos recursos dentro dos domicílios.

Por questão de tempo, eu não vou poder entrar muito nos detalhes, mas também temos uma pesquisa que foi divulgada pelo DataSenado sobre o perfil dos apostadores, que conversa um pouco com essa divulgação do Banco Central, porque mostra também que a maior parte dos apostadores brasileiros tem uma renda mensal de até dois salários mínimos por família; 62% são homens, então isso é importante também, a gente tem que considerar como que as apostas estão interferindo principalmente neste grupo; 68% são pessoas que estão trabalhando, então estão usando a renda do trabalho para apostar; mas 27% estão fora da força de trabalho, às vezes são estudantes, aposentados ou pessoas que não têm uma renda monetária.

Essas pessoas todas sofrem principalmente com a questão do endividamento. O que a gente observa em todas as discussões de mercado de trabalho nos últimos anos é que a renda dos trabalhadores brasileiros não cresceu, mas o endividamento cresceu muito. E o que nós temos visto é que, depois de quase uma década de renda estagnada, os trabalhadores brasileiros e a sociedade brasileira em geral voltaram a ver crescimento real da renda. Porém, o que nós temos visto é que esse crescimento não está se transformando em dinamismo econômico, mas ele tem se mostrado um crescimento que está sendo desviado para outros lugares e para outros tipos de setores que ainda não existiam.

É isso, obrigada.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado, Doutora Mariel. Eu chamo agora para assumir a tribuna, pelo Instituto para Desenvolvimento do Varejo, a Doutora Fabíola Xavier, diretora-executiva.

A SENHORA FABÍOLA XAVIER (INSTITUTO PARA DESENVOLVIMENTO DO VAREJO - IDV) - Muito bom dia a todos. Excelentíssimo Ministro Luiz Fux, excelentíssimo Ministro Alexandre de Moraes e excelentíssimo Subprocurador Luiz Lima, saúdo a todos. Venho aqui em nome do IDV, Instituto para Desenvolvimento do Varejo, trazer as nossas contribuições acerca de um tema tão importante para nós.

Muito brevemente vou falar um pouquinho só sobre o nosso instituto, aqui alguns números. Atualmente, nós somos 69 empresas varejistas de diversos setores, temos farmácias, supermercados, brinquedos, vestuários e representamos atualmente 600 bilhões de reais de faturamento, aproximadamente um milhão de empregos diretos, quatro milhões de empregos indiretos, mais de 800 centros de distribuição e 37 mil estabelecimentos comerciais.

Esse tema tem trazido bastante preocupação a todos nós. Nós temos acompanhado, nos últimos tempos, toda a questão da regulamentação, que já foi dita por todas as pessoas que passaram antes por aqui. Só que nós estamos olhando com uma outra perspectiva, uma vez que a gente tem identificado questões bastante sérias, principalmente de impacto na renda das pessoas e também, principalmente, na transferência de uma renda que estaria hoje sendo utilizada para alimentação e para vestuário e que está sendo destinada, desviada para apostas. Então, 63% dos brasileiros que fazem apostas tiveram a sua renda comprometida. Esse foi um estudo feito pelo Instituto Locomotiva. E 37% usaram dinheiro de outras despesas, ou seja, despesas que seriam idas ao supermercado, à farmácia, a compra de roupas para a sua família estão sendo desviadas para a questão das *bets*.

As pessoas estão apostando muito mais. Seis em cada dez pessoas conhecem outras pessoas que já estão perdendo bastante dinheiro e tendo bastante prejuízo acerca desse novo modelo, vamos chamar assim, de *bets*.

Temos também aqui a questão do aumento bastante agressivo de investimento na área de propaganda, o que tem gerado também bastante diferenciação em termos de competição. Ou seja, grandes redes, hoje, está muito difícil até competir por grandes verbas para os grandes patrocínios. E a gente vendo aí um forte desequilíbrio, muitas vezes, até de patrocinadores para grandes eventos.

Sobre a questão dos *drivers*, em termos de como isso afeta a população. Nós vemos que para a classe D e E, elas são muito mais afetadas pela propaganda e pelos patrocínios, enquanto as classes A e B são muito mais afetadas através de bônus e *cashbacks*. Como nós somos, enfim, varejo exclusivamente, o nosso foco tem sido olhar os nossos funcionários e os nossos consumidores, que é por isso que tem gerado tantas preocupações. 63% dos apostadores já tiveram parte de sua renda comprometida, conforme eu já falei anteriormente. 37% já usaram para outras despesas, que são agora essas apostas. E 6 em 10 pessoas conhecem alguém que já esteja, enfim, bastante endividado ou questões similares.

Sobre o número que foi dado anteriormente, até falado pela pessoa que veio antes de mim aqui, a questão do Banco Central, que também já foi

bastante esclarecida ontem. Então, a gente tem uma necessidade de um cuidado especial para aquelas pessoas que são beneficiárias do Bolsa Família, para que não utilizem esse recurso, que é um recurso muitas vezes escasso, inclusivamente, para que, ao invés de comprarem alimentos, medicamentos, sejam destinados a apostas.

Temos aqui também um comparativo de despesas com entretenimento, vemos a questão das *bets*, que aumentou hoje, é o maior índice, o maior número de despesas com entretenimento são as apostas virtuais.

Já foi falado aqui, também, gostaria só de reforçar o estudo da *Lancet*, que foi bastante falado ontem e mencionado hoje também pela manhã, os impactos na saúde mental principalmente das pessoas, tanto os nossos consumidores e os nossos clientes.

Aqui, nós temos bastante informação, a questão de aumento de volume das *bets* em todo o nosso mercado. O próprio Banco Central, conforme eu já dito ontem, também, já está olhando para esse tema com bastante atenção.

Sobre perfil do apostador: mais de 60% são homens e aproximadamente 38% são mulheres, pessoas de classe, enfim, pessoas que ainda estão empregadas, mas já, infelizmente, comprometendo bastante a sua renda nesse novo tipo de modalidade, que, apesar de ser classificado como esporte, aposta, no nosso entendimento ele não deveria ser assim. Um dos pontos

principais, não está aqui na nossa apresentação, mas a parte tributária, por exemplo, as *bets* hoje recolhem 12% de imposto.

No ano passado, nós fizemos, enfim, por se tratar de comércio, tudo isso, acho que todo mundo acompanhou, a grande discussão das importações *cross border*.

E, para esse trabalho, Ministro, nós fizemos um estudo bastante aprofundado de carga tributária das 10 principais famílias: temos tem vestuário, medicamentos, todos esses. E uma média de 90% de imposto de carga tributária, não alíquota; e aqui estamos olhando para um setor que está recolhendo somente 12%.

Embora, no momento em que estamos falando hoje sobre reforma tributária, que está tramitando no Senado, a gente já sabe que existe uma previsão para que seja, que tenha a CBS, IBS, incidindo nessa nova atividade.

No entanto, esse prazo ainda vai demorar. Nós temos que ainda aprovar, temos transição, tudo isso. Então, é no mínimo cinco anos que vai haver essa diferenciação tributária.

Falando um pouquinho mais, só um pouquinho mais da parte sobre saúde, é realmente a questão do vício, como isso está sendo, como está impactando na vida das pessoas, isso tem preocupado muito a todos os nossos associados. Nós já temos relatos, infelizmente, de famílias com grandes impactos,

temos relatos de suicídios, suicídio de cônjuge, infelizmente são casos bastante preocupantes.

E aqui, por fim, obedecendo aqui todo o meu tempo, nós temos algumas recomendações, sabemos que vai ser um grande debate que teremos pela frente. O ideal, a nosso ver, seria recomeçar todo esse debate, mas entendemos que isso não é possível, nem viável.

No entanto, nós temos algumas recomendações, pontos que nós acreditamos que deveriam ser seguidos. Medidas para prevenção de impactos na questão de saúde mental são absolutamente necessárias. Nós temos conhecimento de que, no Hospital das Clínicas, na área de Psiquiatria, de São Paulo, eles não estão dando conta mais de atender as pessoas. Então, de tanta, porque existe uma outra questão também, a questão da vergonha. As pessoas têm vergonha de assumir que têm problemas.

Então, uma vez que a gente está trazendo esse tema mais público, enfim, vendo *sites*, veículos de imprensa, as pessoas estão perdendo - o que é muito positivo - e procurando ajuda.

Restrições à propaganda e publicidade. Também, entendemos que existe essa necessidade. A parte de impostos eu já mencionei. A questão de limite para apostas, nós entendemos também que é absolutamente necessária. Limitação da utilização de cartão de crédito. O Banco Central tem feito um trabalho

muito bom, para que se evite que as pessoas entrem no rotativo e por aí fiquem inadimplentes, e essa é uma modalidade que justamente alimenta esse tipo de acontecimento.

Por fim, existe, é só um ponto de atenção, o Projeto de Lei nº 2.234, que pretende aí liberar os cassinos, investimentos, resorts no Brasil, mas gostaríamos de chamar a atenção de que não é somente isso, ele libera também bingos e maquininhas de apostas, ou seja, em sendo aprovado, a gente vai poder ter bingo em tudo quanto é lugar e também maquininhas, aquelas maquininhas de caça-níquel.

Então, sendo isso que eu tinha, muito obrigada por me ouvirem.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigada, Doutora Fabíola.

Eu convido, agora, a Doutora Rosana Lúcia Alves Souza, que é representante da Associação Nacional dos Aposentados, Pessoas com Deficiência, Idosos, Pensionistas e Segurados da Previdência.

A SENHORA ROSANA LÚCIA ALVES SOUZA (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS APOSENTADOS, PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, IDOSOS, PENSIONISTAS E DOS SEGURADOS DA PREVIDÊNCIA) - Bom dia a todos. Eu cumprimento a mesa na pessoa de Vossa Excelência, Ministro Luiz Fux, aqui, em nome da Anadips, da nossa Presidente, que

não pode estar presente devido a estar hospitalizada, Maria Luzia Ferreira Almeida Nery. Parabenizo o Ministro Luiz Fux pela condução, pelo dia de ontem, pelos trabalhos.

Fica, aqui, o nosso registro, porque a Anadips, nós somos a ponta, nós somos os aposentados, idosos, pessoas com deficiência, pensionistas e todos os segurados da Previdência Social. Também cumprimento a todo o povo brasileiro aqui presente, e também quem está acompanhando pelas redes sociais, assistidos também pela nossa associação.

A Anadips existe desde 2016 e também, como alguns já colocaram aqui, a gente também tem recebido muitas reclamações, muitos casos difíceis devido à ludopatia. Eu acompanhei as tratativas, ontem, do que foi debatido da ludopatia e a causa, aonde a gente chegou nessa situação, foi que o governo não conseguiu acabar com a desoneração da folha de pagamento da Previdência, o Congresso não aceitou o fim da desoneração, só que o rombo da Previdência permanece. E essa receita deixou de existir, e que o governo quer criar, por meio das *bets*, aumentar a arrecadação do Estado.

Quando estamos falando das *bets*, nós estamos falando dos jogos de azar. Jogos de azar geram vício, o vício causa doença, que a ludopatia está aí, declarada pela Organização Mundial da Saúde, com dois CIDs aí. Com jogos de apostas e jogo patológico, que já foi amplamente debatido ontem.

Mas o que nos causa também a maior preocupação é a inexistência de uma política pública de saúde, tanto para prevenção quanto para tratamento da ludopatia. Não se tem. A gente não está vendo essa discussão. Qual vai ser a política pública? Qual que vai ser o padrão adotado? Onde será encaminhado? Onde serão tratados? Como serão lidados? Como é que o SUS vai abranger essa quantidade de pesquisas e dados que os meus colegas aqui passaram?

E nos locais mais remotos, como é que vai acontecer essa assistência a essas pessoas viciadas? Por exemplo, a internet hoje alcança até áreas rurais, você consegue um *wifi* rural e coloca lá. E para chegar esse serviço de saúde lá, essa assistência, essa política pública, como que vai ser isso? Então, expor essas pessoas a um risco de desenvolvimento de uma ludopatia não é compatível com a dignidade da pessoa humana. Não é.

A pergunta que a gente deixa aqui para a reflexão, que a Anadips deixa aqui, uma lei, ela pode ir contra a dignidade da pessoa humana só porque o Estado precisa arrecadar? A gente precisa expor essas pessoas, na sua grande maioria já vulneráveis - que muitas, muitas não, a maioria já é beneficiária da Previdência, é um salário mínimo -, ainda expor a elas um risco tão alto, só porque o Estado precisa arrecadar, tributar sobre isso? Então, a ação arrecadatória do Estado não pode ser maior do que o princípio da dignidade da pessoa humana.

Então, a Anadips vem, aqui, se colocar contra e colocar também à disposição para mais discussões que precisarem ouvir, que quiserem ou para compor, estamos, aqui, para representar o nosso papel. Nós estamos aqui, eu quero já agradecer uma fala breve, Presidente, uma fala breve, mas queria, desde já, agradecer esta Casa, agradecer a sua pessoa, a pessoa do Ministro Alexandre de Moraes, o Subprocurador Luiz Lima, em nome dos aposentados, dos idosos, dos pensionistas, das pessoas com deficiência e dos segurados da Previdência Social.

Esse é o compromisso e essa é forma de pensar que a Anadip deixa. Então, será que vale a pena comprometer tudo isso? Em nome da dignidade da pessoa humana, é essa reflexão que a gente deixa aqui.

Um bom dia.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado, Doutora Rosana Lúcia.

Eu agora convido para assumir a tribuna a Doutora Maíra Fernandes, Associação Brasileira dos Advogados Criminalistas - Abracrim, presidente da Comissão de Direito Penal Econômico da Abracrim.

A SENHORA MAÍRA FERNANDES (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS ADVOGADOS CRIMINALISTAS - ABRACRIM) - Bom dia a

todas e todos. Saúdo o Ministro Luiz Fux, o Ministro Alexandre de Moraes, o Doutor Augusto Lima.

Ministro Luiz Fux, é excelente a iniciativa de uma audiência pública sobre o tema. Podemos assistir a muitas falas interdisciplinares, como o tema deve ser tratado.

Antecederam-me muitas falas sobre a questão da saúde mental. De fato, essa deve ser uma questão que deve perpassar pelo tema da saúde mental. Vimos aqui o quanto o jogo pode causar um vício, uma dependência, algo que precisa de fato de uma atenção muito grande do nosso Estado.

Mas eu trago aqui a observação de que a Lei nº 14.790 não é o problema, ela é o início da solução. Porque o que nós estamos vendo desse quadro absolutamente alarmante é resultado de termos passado de uma política da década de 40, que proibia absolutamente o jogo, para uma política de absoluta liberdade, sem nenhum regramento, sem nenhuma fiscalização, sem nenhuma interferência do Estado. Quando não há interferência do Estado, não há informação, não há cuidado, não há política de redução de danos, não há atenção à saúde, não há como o Estado cuidar daquele que está no vício.

Nós temos, por exemplo, regulação altamente cuidadosa em relação ao álcool, em relação ao cigarro. Todo mundo sabe os danos que o álcool

pode causar. Nós temos uma altíssima tributação do álcool, nós temos regras específicas para publicidade. Nós temos regras específicas, inclusive no nosso Código Penal, para publicidade enganosa, que pode ser utilizada também em relação aos jogos de azar.

Só que, se nós não regularmos isso, se nós continuarmos deixando isso sem nenhuma lei, como a lei que veio dar um pontapé inicial - ela pode ser melhorada? Deve -, estaremos com o trem em andamento e em alta velocidade.

Então, a lei acabou de ser pensada, as portarias estão sendo feitas agora. Nós ainda sequer vimos o efeito disso. Há muito o que pensar e há muito o que melhorar, mas, definitivamente, no entender da Abracrim, não regulamentar isso é levar o jogo para a ilegalidade, para a clandestinidade. E em clandestinidade não conseguimos entrar enquanto Estado.

É preciso que o Estado entre pelos três poderes da República. É muito saudável a iniciativa de a mais alta Corte do país estar promovendo uma audiência pública nesses termos. É muito saudável que o Poder Judiciário se preocupe com as ações que estão começando sobre, inclusive, lavagem de dinheiro - vou falar já sobre isso aqui. É muito saudável que o Legislativo pense se não é preciso alguma complementação a essa lei que já foi pensada em 2023. É muito

importante que o Executivo continue fazendo as portarias que está fazendo, porque elas são um pontapé absolutamente fundamental para o cuidado e a observação de como esses jogos estão sendo feitos.

É preciso separar o joio do trigo. Há empresas que quererão trabalhar na absoluta ilegalidade. Para essas não há espaço no Estado brasileiro. Há, por exemplo, uma diferença enorme entre os jogos com cota fixa e aposta fixa e os jogos caça-níquel. Não dá para igualar como se fossem a mesma coisa. Isso só se faz via regulamentação.

Então não dá para voltar atrás. Até poderíamos ter pensado nisso seis anos atrás. Mas hoje o jogo é uma realidade, e os vícios que foram mostrados aqui só mostram que mandar isso para a clandestinidade é deixar essas pessoas abandonadas ao deus-dará. E aí vejo a fala que me antecedeu sobre a importância do cuidado. Aí mesmo que o Estado não consegue chegar.

Há um ponto que a lei pode ser melhorada, Senhor Ministro, que é o ponto da lavagem de dinheiro.

De fato, essa é uma preocupação global. Estados Unidos, Reino Unido, a Ilha de Malta, por exemplo, já têm inúmeras regulamentações para prevenir a lavagem de dinheiro, porque, de fato, os apostadores podem colocar ali o dinheiro fracionado e depois receber esse valor limpo por uma *bet*.

É óbvio que isso pode ser um pontapé, um chamariz para a lavagem de dinheiro, mas isso não significa que o Estado não possa ter meios de controlar essa lavagem de dinheiro. Como?

Primeiro, a lei pode ser um pouco mais específica em relação às responsabilidades das casas de apostas, ela fala dos apostadores, mas, talvez, seja tímida ainda em relação às responsabilidades das casas de apostas, por exemplo, em regras que são vistas no mundo inteiro de *know your client,* de conheça o seu usuário, quem são os usuários que estão investindo nessas *bets*? Como estão sendo feitos esses investimentos? Que tipo de monitoramento do usuário pode ser feito por uma casa de aposta? Que tipo de relatório pode ser feito e enviado para os órgãos de fiscalização? Que tipo de relação interinstitucional o Brasil pode pensar para que esta informação, de fato, chegue aos órgãos que precisa chegar, para que não fique no absoluto anonimato?

Então, quanto mais monitoramento, quanto mais cooperação entre as instituições, quanto mais regulamento robusto, maior a proteção, não só do Estado, na prevenção da lavagem, mas também dos apostadores e das próprias casas de apostas. A regulamentação traz segurança jurídica.

O que nós estamos vendo hoje é uma absoluta ausência de segurança jurídica, porque não tinha legislação. Nós vamos começar a ver essa legislação agora e precisamos sim procurarmos as experiências de outros países -

que isso, obviamente, já existe há muito tempo - justamente para pensar uma maior cooperação entre as instituições.

Nesse sentido, vejo com muito bons olhos a implementação da Portaria nº 1.143, de 2024, pela Secretaria de Prêmios e Apostas, que foi criada exatamente para esse tipo de fiscalização. Então, é possível pensar o que mais pode ser feito para o fortalecimento dessa secretaria. Será que ela precisa ter uma força de agência? Será que é preciso pensar o diálogo dessa secretaria com o Coaf, com as agências fiscalizadoras, com os órgãos de fiscalização penal? Isso é um debate bastante saudável para se pensar a prevenção da lavagem de dinheiro e a proteção aos próprios usuários das casas de apostas.

Como eu disse, a regulamentação protege não só o Estado, mas dá segurança àqueles que apostam de que vão receber o seu dinheiro, dá segurança para a própria casa de apostas de que ela não vai ser acusada de algo que ela não tem previsão legal para se defender, o que hoje poderia gerar também uma enorme insegurança jurídica.

Então, a nossa recomendação é de um aumento de fiscalização, de um aumento de diálogo institucional, de um fortalecimento dessa Secretaria de Prêmios e Apostas, de um trabalho colaborativo com o Coaf, com as forças de persecução penal, com as forças de fiscalização.

E nós sabemos, Senhor Ministro, que nós estamos atrasados e com pressa nesse debate. Então, realmente, nesse sentido, não ter uma regulamentação específica seria dar um passo atrás.

Muito obrigada pela atenção do Senhores.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Eu passo temporariamente a presidência ao Ministro Alexandre de Moraes.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Eu cumprimento todos e chamo à tribuna o Doutor Thiago Henrique Basílio, defensor público e subcoordenador do Núcleo de Defesa do Consumidor.

O SENHOR THIAGO HENRIQUE CUNHA BASÍLIO (DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO) - Excelentíssimo Senhor Doutor Ministro Alexandre de Moraes, excelentíssimo Senhor Subprocurador da República, cumprimentando também todas as autoridades aqui presentes.

Falo em nome da Defensoria Pública do Rio de Janeiro nesse tema pujante que a gente tem visto nesta audiência pública, que está presente nos meios sociais, está presente na propaganda, está presente nas famílias, mas está presente também no nosso atendimento diário da Defensoria Pública.

Falo pela Defensoria do Rio de Janeiro, mas reforçado esse sentimento pelas demais Defensorias do Brasil, o quanto que esse tema tem tomado

os debates nas nossas discussões, nas nossas reuniões e que a gente precisa avançar nessa regulação.

Na Defensoria do Rio, a gente tem desde 2005 um departamento de atendimento aos consumidores superendividados, para oferecer esse atendimento especializado para esses consumidores que procuram a gente com severos problemas financeiros, com grau de comprometimento de renda muito elevado e, cada vez mais, a gente tem visto pessoas ligadas às apostas esportivas procurando esse atendimento na nossa defensoria. Então, quando eu falo aqui é com lugar de fala de quem atende esses consumidores diariamente. E quem os atende entende o grau de risco a que estão expostos.

Bom, a ideia é não ser repetitivo, então é trazer essa realidade fática, porque, ainda que estejamos diante de uma ação em controle abstrato de constitucionalidade, esse juízo de constitucionalidade não pode ser apenas hipotético, isolado da realidade. Então, a gente quer justamente trazer esse cenário do nosso atendimento diário.

E foi com base nisso que a gente abriu um procedimento instrutório na Defensoria do Rio de Janeiro para tratar essas principais externalidades, e muito da fala de hoje é com base em quatro externalidades em que a gente tem buscado focar nesse nosso procedimento.

E a primeira, sem dúvida, é o impacto financeiro das apostas esportivas. O quanto que a gente viu uma abertura desse mercado de forma descontrolada, não houve uma abertura gradual, lenta, nos permitindo acompanhar os resultados e saber se avançamos, se retroagimos, numa ideia semelhante ao processo estrutural. Como foi falado aqui ontem, a imagem que me vem, Ministro, é de nós tentando segurar no braço um carro numa descida e precisando entrar nesse carro e puxar o freio de mão. Eu acho que é isso que a gente tem que buscar refletir um pouquinho.

Passamos de um cenário de proibição para ser um dos mercados com maior volume de acesso no mundo das apostas esportivas e o quanto isso tem comprometido a renda das famílias, tem comprometido a economia doméstica. Porque a gente vê um cenário aqui no Brasil de uma oferta desenfreada de crédito associada a um incentivo descontrolado às apostas e à ausência de educação financeira da população, e o quanto isso atinge todas as classes sociais, mas principalmente as classes D e E, o que já foi muito pontuado aqui.

A gente vê a propaganda tentando convencer que a aposta, de alguma forma, pode auxiliar na composição da renda, então essa classe mais vulnerável, que tem uma menor disponibilidade de recursos e busca, almeja uma

forma rápida de melhoria da renda, acaba sendo seduzida por essa aposta. E a gente vê isso muito presente no nosso atendimento.

Porque, se a gente pensar, o investimento muitas vezes, ele é no curto prazo imperceptível. A gente tem que investir, principalmente para a população de baixa renda, de forma devagar, para lá na frente sentir os impactos disso. Enquanto a aposta tenta te convencer de que você vai apostar hoje e vai ganhar e vai viver bem o presente. E é isso que a gente tenta mostrar no nosso atendimento. Porque as pessoas às vezes estão deixando de lado o investir no seu futuro, ter uma reserva, ou até mesmo investir em estudos para, aí sim, ascender profissionalmente, melhorar a sua renda; para destinar a renda disponível dela a essas apostas. Então, acho que a grande mensagem que a gente deixa é que a pessoa ganha muito mais apostando no seu futuro do que apostando nas *bets*, e isso tem que estar ao acesso de todos.

Isso vem acompanhado também de problemas psicológicos graves. A pessoa, quando chega para a gente no nosso atendimento, ela já tentou várias formas de solucionar o problema. Ela já pegou empréstimos, ela já tentou dobrar a aposta para tentar recuperar o valor perdido. Então, ela acaba tendo um aspecto psicológico de dificuldade de se alimentar, dificuldade de dormir e acaba favorecendo também seu isolamento, se distancia da família. E já foram alguns

atendimentos em que a gente ficou preocupado de o assistido chegar ao ato extremo de suicídio, e isso impacta muito. Então, a segunda externalidade que a gente tem que trabalhar é justamente, como foi amplamente debatido, a saúde mental desses apostadores.

Eu já me sinto contemplado por muito do que foi falado aqui. Mas um ponto do nosso procedimento que a gente abriu, que a gente acha importante, ainda que a gente avance sobre questões como a possibilidade de autoexclusão, a possibilidade de limite de gasto pelo próprio apostador, a gente não pode parar aí, porque não dá para depender apenas da vontade individual de cada um de apostar ou não.

O *slogan* da campanha, muitas vezes, "jogue com responsabilidade", ele se mostra insuficiente. O jogo responsável é sim uma obrigação dos operadores de aposta, é sim uma responsabilidade para que eles assumam o seu dever nesse papel de jogo responsável, mas a gente tem que ir além para conceder limites e controles externos à vontade, ao controle volitivo, de cada apostador.

Imaginemos, se a gente voltasse atrás na campanha para o cinto de segurança, em vez de ser uma campanha impositiva, fiscalizatória, fosse uma campanha "use o cinto com responsabilidade, a escolha é sua". A gente não

conseguiria os resultados que a gente alcançou, e é isso que a gente busca também com as apostas. E esse *slogan* "só jogue com responsabilidade" também às vezes acaba trazendo um grau de vergonha para o consumidor para que ele não procure ajuda, como também foi falado aqui pela Doutora Fabíola.

E também temos que criar um cadastro nacional de autoexclusão. Eu acho que assim é uma forma de se proibir também que se acesse outros conteúdos através de outros *sites*, também que a própria propaganda não possa oferecer material direcionado, uma espécie semelhante ao "não perturbe". Porque o que a gente vê é que a pessoa faz um esforço para deixar de apostar, para sair desse quadro, e, mesmo assim, ela continua sendo bombardeada por propagandas o tempo todo. Então, do mesmo jeito que, para outros vícios, sempre o alerta é: se distancie de qualquer conteúdo que possa retroagir, aquele sentimento que você tinha quando você tinha aquele vício, a gente não oferece a mesma oportunidade para o apostador.

E uma outra externalidade que a gente vê muito presente no nosso atendimento é a questão da regulação da proteção da criança e do adolescente. A criança acaba sendo envolvida em uma série de riscos *on-line* ao seu bem-estar, ao seu desenvolvimento, está a proteção desde o Texto Constitucional, no art. 227, passando pelo ECA, passando também pelo Comentário 16 e pelo

Comentário 25 da ONU, na proteção dos direitos da criança e do adolescente. O Comentário 25, especificamente, sobre a proteção da criança nesse ambiente digital, a proteção contra a *cyber* agressão ou qualquer forma de exploração. E a gente tem que conceder essa máxima proteção também nesse processo de verificação etária para que crianças e adolescentes não tenham condições de acessar esse conteúdo.

Acho que nesse ponto á temos evoluído um pouco na regulação pela Secretaria de Prêmios e Apostas, então, é importante, a gente entende que tem que ter uma dupla validação, tanto mediante reconhecimento facial, como também por aqueles dispositivos criadores de senha no formato *token*. Então, a gente entende que essa dupla validação tem que ser constante, não apenas no momento do cadastramento, mas também a cada aposta tem que ter um sistema de dupla validação justamente para evitar que, às vezes, um pai que fez o cadastro no site de apostas, o filho possa utilizar posteriormente para alguma *bet*.

E que esse processo de verificação etária se inicie lá atrás, desde quando baixar o aplicativo naquelas lojas de aplicativos, como Google Play, Apple Store. A gente tem tecnologia suficiente para que saia algum conteúdo no momento de baixar um vídeo curto, uma contrapropaganda alertando que aquele é um jogo feito para maiores de 18 anos e dos riscos financeiros reais, principalmente aqueles jogos que envolvem alguma imagem infantil, como o Jogo do Tigrinho, que, às

vezes, a pessoa não tem o completo discernimento para diferenciar esse conteúdo infantil para um conteúdo de apostas.

E a última externalidade, a publicidade. Nesse ponto, eu já me sinto contemplado por muito do que foi falado aqui, mas acho que a gente tem que se debruçar para que a gente não normalize as apostas como uma coisa normal, uma atividade cotidiana. É uma atividade de risco sim, e a propaganda tem que se debruçar sobre isso de alguma forma. No nosso sentir, a cada propaganda, tem que ter obrigatoriamente uma contrapropaganda ou um contraenquadramento em seguida para mostrar os riscos das apostas *on-line* ou, até mesmo também, aquela imagem do +18 que é feita na propaganda numa imagem pequena, a gente entende que não protege suficientemente os apostadores, e as crianças e adolescentes, então, têm que ter um conteúdo mais visual de proteção desses consumidores.

Para concluir Ministro, duas considerações finais. Inserir, na regulação, o papel das instituições financeiras. Então, foi muito bom ver a Febraban ontem aqui, porque acho que foi falado da Lei de Superendividamento, a Lei nº 14.181. Ela tem um dever de crédito responsável por parte das instituições financeiras, e a gente tem visto consumidores pegando empréstimos para as apostas. Então, é importante também inserir, nesse papel, as instituições financeiras.

E que todas as empresas estejam cadastradas no sítio consumidor.gov, do Ministério da Justiça, permitindo aos consumidores e aos órgãos de defesa dos consumidores pleitearem os seus direitos.

Também entendemos que essas fontes de arrecadação do Governo, boa parte delas têm que ser obrigatoriamente destinada para programas de educação financeira da população.

Com isso, Ministro, concluo minha fala colocando a Defensoria Pública do Rio, assim como as demais Defensorias Públicas para participar deste debate, dessa regulação e dizer que, qualquer que seja lente de olhar, antes da função arrecadatória, antes da função de movimentação do comércio, a gente tem que ter o olhar por esses consumidores mais vulneráveis. As *bets* têm destruído vidas e não podemos esquecer desses consumidores.

Muito obrigado!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado!

Eu agora tenho aqui, pelo Cruzeiro Esporte Clube, dois inscritos, Doutor Antônio Carlos Almeida Castro e Doutor André Carvalho Sica. Vão dividir o tempo? Então, o Doutor Antônio Carlos Almeida pode assumir a tribuna para falar pelo Cruzeiro Esporte Clube.

O SENHOR ANTÔNIO CARLOS DE ALMEIDA CASTRO (CRUZEIRO ESPORTE CLUBE) - Senhor Presidente, Relator dessa importante discussão que está tendo, meu querido amigo Luiz Augusto. Primeiro, eu quero ressaltar a importância de Vossa Excelência presidir uma audiência cansativa, mas extremamente interessante e rica. Ao contrário do que posso dizer aqui, a alegria que tenho de ver Vossa Excelência, um Ministro do Supremo, ficar dois dias ouvindo as mais diversas opiniões. Ontem, nós fomos surpreendidos com a nova ação do Ministério Público, pedindo inclusive uma liminar no meio das audiências. Enquanto a audiência não terminou ainda, audiência pública convocada por Vossa Excelência, o Ministério Público entrou com uma liminar que possa paralisar o jogo no Brasil. Seria, Excelência, eu vou falar em nome do futebol, acho que é uma outra abordagem, em nome do meu querido Cruzeiro, é uma outra abordagem que eu acho importante trazer a Vossas Excelências, mas seria, se fosse dada essa liminar, com todas as vênias, seria o fim do futebol nesse momento no Brasil.

Há uma gravidade extremamente importante. Falou-se aqui de China, na China é proibido sim, Maíra, o jogo, mas tem 200 milhões de pessoas que jogam por ano na China. Durante o período em que não havia regulamentação, que é uma das grandes questões que nós estamos colocando aqui, não existia regulamentação, então existiam milhares, milhares de empresas que jogavam absolutamente sem nenhum controle. É isso que nós estamos trazendo aqui. É

hipótese de controle. É claro que vem o controle de um governo que teve a coragem, Doutor Luiz Augusto, de apresentar um projeto, ontem o Régis falou aqui de uma forma brilhante, mas o governo em si é contraditório. A Fazenda defende e o meu querido amigo Messias é contrário. Então, nem dentro do governo, esse assunto tem, por incrível que pareça, uma unidade. Por isso é que é importante esse debate.

É importante ressaltar: o futebol tem uma importância enorme no Brasil. Mesmo aquele que não gosta há que reconhecer a importância econômica que existe no Brasil. Os dados são assustadores. Eu vou me permitir, tendo em vista o que já falou o Professor Binenbojm, o Régis, o Celso Mori, a Maíra, eu vou me permitir me fixar tão somente no futebol. Por quê? Sem as *bets* - posso dizer a Vossa Excelência que conheço bastante do assunto -, sem as *bets*, hoje, o futebol não subsiste no Brasil. Pode dizer "mas existiu muitos anos sem as *bets*"; era outra realidade. Era outra realidade completamente diferente. Se hoje tivesse uma liminar que proibisse as *bets* de funcionar, talvez não acabasse o campeonato brasileiro, Botafogo ia, mais uma vez, sofrer querendo ganhar. Nós temos que levar em consideração a realidade brasileira.

Veja bem, até 2017, só iam para semifinais e para as finais dos campeonatos sul-americanos, especialmente a Libertadores, os times argentinos, raramente apareciam um nome brasileiro. Depois das *bets,* que vieram financiar, e

aí fizeram uma coisa que é interessantíssima que nós temos que notar: até 2017, quem financiava era a Caixa Econômica Federal. Será que no momento em que o Brasil, através do esforço do Presidente Lula e do Haddad querendo colocar o Brasil nos eixos, amanhã vai ser anunciado um grande projeto, estão dizendo até que vão tirar alguma coisa dos militares, o que eu duvido. Mas será que é possível tirar as *bets*, que hoje é quem domina certamente o patrocínio do futebol, e simplesmente deixar para que o governo passe então a investir? É isso que se quer? Porque sem esse patrocínio, Excelência, não existe futebol. Ontem o Verón, que ajudou a ganhar do Cruzeiro, na Libertadores antiga, pelo time da Argentina, falou uma frase incrível. Enquanto o futebol, lá na Argentina, não tem carro para levar os jogadores para jogar, o Campeonato Brasileiro aqui, especialmente a Copa do Brasil, está dando 80 milhões de reais de patrocínio. Nós estamos comprando jogadores do *Racing*, nós estamos comprando jogadores competindo, o Brasil pode voltar até a ganhar a Copa do Mundo, porque está voltando a competir.

E os dados são muito impressionantes. Quando você fala no futebol, não vamos falar só do glorioso Cruzeiro, falar do Fluminense, falar do Botafogo, nós temos que ver que existem no Brasil hoje 252 clubes, quase 600 patrocinados por *bets*. Esses clubes pequenos no interior do Brasil, especialmente do norte e nordeste, vão quebrar. Vão quebrar, não vão existir. Nós temos hoje, por

causa disso, o Fortaleza em terceiro lugar no Campeonato Brasileiro. Quer dizer, há que ver a dimensão do que nós estamos falando, Excelência.

É só para anotar, a Primeira-Dama Janja, a quem rendo as minhas homenagens, junto com o Presidente Lula, dá um enfoque especial ao futebol feminino, que não teve no Brasil até hoje. Por isso nós vamos ter aqui, dentro de pouco tempo, a Copa Mundial do Futebol Feminino. O futebol feminino, quase 84%, pelo que me disseram, é hoje financiado, patrocinado pelas *bets*.

Não adianta simplesmente ter um mundo ideal onde as *bets* não existem. "Ah, mas antigamente não existia, nós fomos campeões três vezes mundiais". Era outra realidade do futebol, era outra realidade do mundo.

E outra coisa que vejo aqui com bastante preocupação, é uma falta de noção do que existe dentro do futebol brasileiro. Estou falando aqui em nome do Cruzeiro Esporte Clube, com muita honra, mas em nome do futebol. E vamos ver uma coisa interessantíssima. Quando tive a ideia de falar em nome do futebol e não das *bets*, porque sei que meus colegas conhecem muito mais o assunto do que eu, comentei com alguns colegas, especialmente com o Sica, que é um especialista em futebol. De ontem para hoje, ele conseguiu 30 grandes clubes brasileiros para apresentar a Vossa Excelência um manifesto que vai ser lido aqui por ele. Olha a importância disso para o futebol.

E é importante notar, essa é a reflexão que eu faço para todos vocês que falaram aqui, especialmente sobre a publicidade, não existe o mundo do futebol sem publicidade, não existe *bet* sem publicidade. Tirou a publicidade, as *bets* pararam de investir. Essa é a realidade. Nós temos que ver o que vai acontecer, e é claro, o Supremo Tribunal tem autoridade para isso, e essa discussão é extremamente favorável que se dê da forma mais ampla, porque só poderá... O que a *bet* faz para existir? Evidentemente, há interação, especialmente na área de futebol, diretíssima com a publicidade. Esse é um ponto absolutamente fundamental.

Nós temos que ter uma realidade, na minha visão, evidentemente, do que significa o futebol no Brasil. Não é só você ver estádios como o do Cruzeiro, que joga nos últimos tempos com 40, 50 mil pessoas por final de semana no estádio. É muito mais. Um clube como São Paulo, eu conversava ontem com o Mansur, que é um craque, conhece profundamente o setor, um clube como São Paulo chega a ter 500, 600 meninos no seu centro de treinamento. São meninos, Doutor Luiz Augusto, são meninos que saem do crime, que saem da marginalidade, que vão lá para estudar, para se alimentar, controlados por médicos, por psicólogas. Destes, um, dois ou três chegam a ser aproveitados como jogadores. Mas o clube investe, e investe porque tem patrocínio. É a realidade que

se vê em todo o Brasil, no mundo específico do futebol, que é o que eu pretendo falar aqui.

Claro que com certa paixão, porque todo torcedor de futebol tem um uma certa paixão e eu ainda sou criminalista por falta de sorte. Então eu acho que temos que ter uma noção da dimensão do que nós estamos tratando quando se fala na manutenção das *bets*, na responsabilidade de manter a hipótese de propaganda, porque senão nós vamos fazer uma coisa incrível, vamos fazer toda essa documentação, toda essa discussão e nós vamos tirar das *bets* essa hipótese de subsistir.

Eu vi aqui hoje algumas manifestações sobre a questão da regulamentação. Basta ler as 14 portarias que já saíram, estão saindo agora. Nós vamos implementar ainda. É impressionante a quantidade de questões que são colocadas e que estão na portaria. Reconhecimento facial já está lá. Controle de tempo de cada jogador já está lá. Limitação de crédito do cartão já está lá. Vamos ler as portarias, vamos ver o que está sendo discutido agora. Claro, as portarias são de agora. Ainda não estão devidamente implementadas, até porque boa parte das críticas que eu ouvi aqui eram de um momento em que não existia regulamentação.

Veja bem, nós apoiamos a regulamentação, nós apoiamos o governo que quer regulamentar. Por isso o Doutor Régis merece o nosso respeito aqui, e nós temos uma séria preocupação de simplesmente retirar do ar aquilo que

vai acabar com o futebol brasileiro, acabar rigorosamente. Basta conversar com os donos de clube, que hoje, claro, um flamengo ainda existiria sem *bet*, porque tem essa enorme torcida. Eu sou antiflamenguista, mas temos que reconhecer que é uma coisa fantástica. Até agora torci para o Flamengo pela primeira vez, porque era contra o Atlético Mineiro. Mas nós temos que saber que a maioria absoluta dos clubes não subsiste hoje sem um patrocínio. E nós não temos como substituir as *bets*. Essa é a dura realidade. E as *bets* não têm como viver sem publicidade.

É simples? Se fosse simples nós não estaríamos aqui discutindo com tantas pessoas diferentes, frente a Vossa Excelência, que dá o prazer de nos ouvir, e a responsabilidade de nos ouvir, que não teve o Procurador-Geral da República ao entrar no meio de toda essa discussão com uma ADI, simplesmente pedindo uma liminar que acaba com o futebol brasileiro.

Então, Excelência, eu me permito falar apenas isso, até porque o tempo está acabando, mas nós temos que pensar na dimensão, não, com a devida vênia, isso é o que eu penso.

A dimensão não significa o futebol no Brasil. Não são só os grandes clubes disputando grandes campeonatos, voltando agora para o cenário internacional o Brasil, mas é a capilaridade que pega dos estudantes que vão para fazer no centro de treinamento, das mulheres, que está crescendo enormemente, no Brasil, o futebol feminino; e, especialmente, daquilo que eu penso que é o

fundamental, nós temos responsabilidade sim, a grande maioria das críticas que eu vi aqui já estão inclusive contempladas por parte das portarias. Nós precisamos discutir? Precisamos discutir. Mas nós temos que lembrar que existe, além de tudo que foi dito, existe um segmento importante para o Brasil, não só economicamente, mas até emotivamente, que é o futebol, que não pode ser simplesmente desprezado.

Obrigado, Vossa Excelência!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado, Doutor Antônio Carlos de Almeida Castro!

Agora convido para assumir a tribuna o Doutor André Carvalho Sica, que...

O SENHOR - [ininteligível].

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Bom, meu glorioso Fluminense deveria ficar em primeiro, não é?

O SENHOR - [ininteligível].

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Não, mas, então, vamos, o Botafogo, por exemplo, o Botafogo tem dois expositores que vão ter de dividir o tempo.

O SENHOR - Apenas um.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Apenas um. Quem falará?

O SENHOR - [ininteligível].

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Certo. Então, falará pelo Botafogo, que tem dado bons exemplos aí de categoria, também não posso deixar de reconhecer, o Doutor Jonas Decorte Marmello.

O SENHOR JONAS DECORTE MARMELLO (BOTAFOGO FUTEBOL CLUBE) - Boa tarde a todos! Gostaria de iniciar cumprimentando a mesa, na pessoa de Vossa Excelência, Ministro-Relator Luiz Fux, do Subprocurador Luiz Lima e todos os colegas aqui que já fizeram sua exposição e os que ainda o farão.

Pego um gancho muito bom na fala do Doutor Antônio Carlos, para falar que o que impacta hoje a SAF Botafogo, a Sociedade Anônima de Futebol Botafogo, é o que impacta a indústria do futebol. Então, a mensagem hoje não é uma mensagem botafoguense, mas uma mensagem de apaixonados e de profissionais da indústria do futebol.

Trazemos um recorte pequeno para ilustrar as últimas falas sobre o crescimento da indústria do futebol nos últimos seis anos, que coincide com a entrada da indústria da aposta esportiva no país, notadamente fazendo uma pequena viagem no tempo, voltando seis anos, ano de 2018, tínhamos uma final da Libertadores, o principal campeonato entre clubes na América do Sul, entre clubes argentinos, Boca Juniors e River Plate. River Plate foi o campeão.

Em 2018, 12 dos 20 clubes da Série A eram patrocinados pela Caixa Econômica Federal. Então, nós tínhamos, literalmente, o Estado subsidiando a atividade privada de futebol de forma intensa, para que permitisse esse reconhecimento do desenvolvimento e da importância sociocultural do futebol para o nosso país.

Os 20 clubes de maior faturamento no ano de 2018 faturaram cerca de R$ 8,6 bilhões, em valores trazidos a valor presente pelo IPCA. A média de público do Campeonato Brasileiro da Série A era de 18.821 pagantes.

Seis anos depois, aqui estamos falando sobre o futebol através das casas de aposta, estamos falando de 6 anos seguidos com clubes brasileiros campeões da Libertadores, já que esse ano temos uma final entre clubes brasileiros, o Botafogo, que represento, e também o Clube Atlético Mineiro.

Os 20 clubes de maior faturamento da Série A vão faturar este ano mais de 12 bilhões de reais, o que representa um aumento, uma variação positiva de 40% nos últimos seis anos.

Temos 15 clubes de Série A patrocinados por casa de aposta esportivo, 75% da principal competição do país financiados diretamente pelas casas de aposta esportiva, para focarmos um pouco em externalidades positivas, já que ouvimos durante muito tempo externalidades negativas sobre a indústria das apostas esportivas.

O Brasil saiu de 18 títulos de Libertadores para 24 títulos de Libertadores, ganhando 6 anos consecutivos. Estamos chegando perto, agora, do acúmulo de títulos de clubes argentinos e uruguaios, correndo atrás do prejuízo, e a média de público da Série A, no ano passado, foi de 26.502 pessoas pagantes por partida, um aumento de 41% em 6 anos.

É evidente que não é uma mera coincidência. A injeção de capital trazido com a Lei da Sociedade Anônima do Futebol, a injeção de capital com a entrada desses *players* no mercado, as casas de apostas esportivas, permitiram que a indústria do futebol brasileiro se fortalecesse, mantivesse seus talentos por mais tempo, que é uma dor do brasileiro, que sentia que nossos grandes talentos saiam muito cedo para a Europa, porque não tínhamos condições financeiras de competir com o euro, de competir com o dólar, de competir com a libra. E hoje, mesmo com a disparidade cambial, nós temos condições, porque nós temos patrocinadores e investidores que fomentam o futebol.

Ainda para fazer um paralelo com o cenário internacional, hoje a fala de um dos expositores, Excelência, mencionou a liga inglesa, a *Premier League*, como um exemplo de liga que teria proibido o patrocínio de casas de apostas esportivas. Assim foi veiculado em algumas manchetes do país. Isso não é verdade. A *Premier League* regulamentou o patrocínio de casas de apostas esportivas. Ele

proibiu que fosse feita uma exposição master, na barriga da camisa, e orientou que fosse feito nas mangas, nas costas e em outras propriedades alternativas.

Hoje, a *Premier League* tem 55% dos clubes patrocinados por casas de apostas esportivas. Esse é reconhecidamente o principal campeonato nacional de clubes do mundo. Esse é o padrão que o futebol brasileiro, em nível técnico, tem que se espelhar.

Para trazer aqui ilustrações específicas sobre o aumento e a importância econômica do patrocínio de casas de apostas esportivas para clubes de futebol, trouxe três exemplos de clubes que, como mencionei, em 2018 eram patrocinados pela Caixa Econômica Federal e hoje são patrocinados por casas de aposta esportivas.

O Santos, com o valor trazido ao presente pelo IPCA, tinha um patrocínio, em 2018, equivalente a R$ 13.280.000 por ano. Hoje, com casas de aposta, segundo suas demonstrações financeiras, tem um patrocínio anual de R$ 22.500.000, um aumento de 70% em 6 anos.

O Botafogo tinha um patrocínio de R$ 13.280.000, hoje tem um patrocínio de R$ 27.500.000, um aumento de 107% em 6 anos.

O Bahia, para pegar um clube do Nordeste, tinha um patrocínio da Caixa Econômica Federal equivalente a R$ 7.970.000 e hoje tem um patrocínio de R$ 19.000.000. Dados do ano passado, talvez este ano seja até maior. O Bahia

com um aumento de 138% no valor do seu patrocínio master nos últimos seis anos. Esses números demonstram que não estamos aqui para falar meramente de ludopatia, que é evidentemente importante, ou de questões afetas à saúde mental, que são realmente importantes, mas para falar de toda uma indústria que hoje depende, está umbilicalmente interligada à indústria de apostas esportivas, que gera emprego, que movimenta valores, uma partida de futebol não gera recursos apenas, riqueza apenas para os atletas, gera para todo o *staff*, os prestadores de alimentos e bebidas, hotelaria, avião, rodoviária, e uma série de outros serviços que estão conectados à tributação direta e indireta, direta através dos próprios clubes.

Afinal de contas, para dar o exemplo da Sociedade Anônima do Futebol, 5% de toda receita arrecadada com o patrocínio de apostas esportivas é revertido aos cofres da União, através da tributação específica do futebol, o TEF, que opera sob o regime de caixa. Então, além da tributação na atividade ou da tributação sobre a casa de aposta, existe a incidência de tributo na receita recebida pelo próprio clube, o que também demonstra a importância de discutirmos a destinação dos recursos para o Sistema Único de Saúde, a destinação desses recursos para sistemas de proteção ou sistemas de regulamentação da aposta consciente, da aposta educada, direcionada aos apostadores que podem sofrer de algum vício, podem sofrer de alguma mazela social.

Essa fala, então, eu gostaria de encerrá-la, dizendo que nós precisamos discutir aqui e debater profundamente pesquisas e estudos acadêmicos sobre apostas em cota fixa, apostas esportivas. A lei traz essa descrição e, muitas vezes, quando vamos debater o tema com profundidade, Excelência, vemos estudos genéricos que trazem dados sobre cassino, sobre roleta, sobre caça-níquel, sobre bingo, sobre o Tigrinho, sobre o Jogo do Avião, ou jogos que são vedados pela própria legislação que estamos debatendo.

É preciso discutir exclusivamente as apostas de cota fixa, nos termos regulados pela lei, nos termos das portarias que regulamentam também a lei agora.

E temos a responsabilidade de entender todas as famílias e todas as pessoas que são afetadas pelas externalidades positivas também, para que possamos fazer o parâmetro e trazer, de fato, melhorias ao ecossistema do futebol, ecossistema das casas de aposta e também ao ecossistema da saúde pública, é claro, afinal de contas a ludopatia é um problema, não negamos. Defendemos a regulação, defendemos a destinação de recursos, desde que de forma consciente, estudada e clara.

Por último, falando brevemente sobre o aspecto criminal, muito se fala da preocupação da utilização de casas de aposta em relação à lavagem de

ativos. Vejamos, o exaurimento do delito, por vezes, é cometido utilizando-se joias, obras de arte. Nós vamos agora discutir a proibição de obras de arte porque alguém resolveu lavar ativos comprando e vendendo obras de arte? A discussão não parece estar caminhando muito bem por esse prisma em termos de raciocínio.

Nós precisamos de um ambiente regulado, porque um ambiente regulado joga luz sobre os indivíduos, joga luz sobre os valores envolvidos, joga luz sobre a quantidade de horas investidas na atividade de aposta e traz a possibilidade para que os três Poderes - Judiciário, Legislativo e Executivo - realmente tenham controle sobre esse ambiente das apostas esportivas e, consequentemente, sobre o ambiente do futebol, porque hoje estamos falando de atividades econômicas completamente interligadas.

Caso as apostas esportivas sejam proibidas no país ou mal regulamentadas, estaremos fadados à quebra da indústria do futebol brasileiro.

Obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado, Doutor Jonas Decorte.

Agora, convido para assumir a tribuna, pelo Fluminense Football Club, o Doutor André Sica.

O SENHOR ANDRÉ SICA (FLUMINENSE FOOTBALL CLUB) - Boa tarde a todos; boa tarde, excelentíssimo Senhor Ministro, excelentíssimo Procurador. Uma honra estar aqui com os senhores. Na verdade, uma honra participar deste ato democrático, extremamente importante, seja para o setor de apostas esportivas, seja para o setor esportivo, o nosso setor.

Meu nome é André Sica e eu trabalho nesse setor já faz quase duas décadas. Eu estou nesta tribuna hoje honrosamente em nome do Fluminense Football Club, o que me causa extrema felicidade e honra, mas, na verdade, no meu dia a dia, eu trabalho defendendo os interesses de inúmeros clubes, inúmeros atletas. E uma das minhas atividades é a coordenação e também a interação com o jurídico de todos os clubes do Brasil.

Esses jurídicos, esses departamentos jurídicos, ontem, eles tiveram a ideia de preparar uma declaração para trazer para esta audiência pública em nome do setor. E qual não foi o meu espanto, excelentíssimo Ministro, que em menos de 24 horas eu tive a adesão de 30 clubes. Eu acho que se a gente deixasse a petição aberta por mais um tempo - não é, Kakay? -, acho que a gente, se possível, teria a assinatura de todos os clubes do Brasil. Porque, de fato, sem medo de errar, a gente traz aqui um manifesto do futebol brasileiro.

Nesse sentido, eu acho que não tem forma melhor de usar meu tempo aqui, excelentíssimo Ministro, senão lendo essa declaração para os senhores e honrando essa confiança que nos foi transmitida. Então, vamos a ela. Acho que fica simples e direto:

> Declaração Conjunta dos Clubes Brasileiros
>
> Desde 2018, com a promulgação da Lei nº 13.756/2018, o mercado brasileiro de apostas se abriu, trazendo uma nova dinâmica para o setor. A entrada de empresas nesse segmento não apenas gerou receitas significativas, mas também apresentou desafios substanciais para os clubes de futebol do país.
>
> Ao longo dos anos que se seguiram, o Estado teve a obrigação de regulamentar o tema, e não o fez. Com isso, deixou de auxiliar não apenas os clubes a lidarem com esse novo fenômeno, mas se absteve de trazer a proteção necessária ao mercado consumidor, a atletas, jovens e crianças diante do novo segmento.
>
> Ainda, a chegada dessas empresas sem a devida regulamentação trouxe desafios adicionais significativos como a circulação de receitas sem a tributação apropriada, casos de manipulação de resultados não monitorados e a utilização indevida da marca dos clubes.
>
> A Lei nº 14.790, promulgada em dezembro de 2023, pode até estar sujeita a melhorias, entretanto, resultou na fundamental e há muito solicitada regulamentação do mercado de apostas, trazendo direitos e obrigações atribuídos às operadoras que pretendem se licenciar, permitindo dar visibilidade ao Estado a respeito das suas operações, estabelecendo regras de proteção aos apostadores brasileiros e exigindo a criação de mecanismos de educação e de preservação do esporte, resguardando clubes e atletas frente às complexas situações enfrentadas pelo mau uso da atividade.
>
> Além disso, é evidente que o ambiente regulado permite também que os clubes colham o aspecto positivo do mercado, uma vez que ele representa uma das maiores fontes de receita do futebol brasileiro – seja pela venda de espaços publicitários nos estádios, ou pela obtenção de patrocínios.

> Atualmente, 75% dos clubes da Série A do Campeonato Brasileiro — ou seja, 15 dos 20 times da primeira divisão — contam com patrocínio master de casas de apostas. Esse fluxo financeiro oferece uma alternativa crucial para que os clubes possam investir na quitação de dívidas e na contratação de jogadores, contribuindo com a competitividade do futebol brasileiro tanto na América do Sul quanto no cenário global.
>
> A possível declaração de inconstitucionalidade da Lei de Apostas, tema desta audiência, não extinguirá o mercado de apostas. Esse mercado continuará a existir, como já acontecia antes de 31 de dezembro de 2023 e como ocorre em outras partes do mundo, mas de forma clandestina.
>
> Por outro lado, se extinguirão todos os avanços obtidos nas proteções ao consumidor e a vulneráveis, na imposição de obrigações às empresas licenciadas, na preservação e na remuneração pelo uso das marcas dos clubes e na prevenção contra a cooptação de seus atletas junto a esquemas criminosos de manipulação. Se extinguirá a receita que fomenta o crescimento do futebol feminino, a formação de milhares de crianças nos canteiros de base pelo país e se extinguirá a força motriz que impulsionou o domínio sul-americano pelo futebol brasileiro.
>
> Caso a Lei nº 14.790, de 2023, tenha os seus efeitos suspensos, os Clubes: (i) perderão uma fonte de receita atualmente vital; (ii) terão as suas marcas exploradas indevidamente; (iii) sofrerão os prejuízos advindos do rompimento dos seus contratos já firmados a curto e médio prazo; e (iv) estarão sozinhos no combate à manipulação de resultados.
>
> Por esta razão, os Clubes reiteram seu apoio à regulamentação e à manutenção da vigência da Lei nº 14.790/2023, garantindo a saúde financeira do futebol brasileiro e enfrentando os desafios que este mercado impõe.

Bom, apoiam essa declaração - darei nome a todos, que é extremamente importante -, Cruzeiro Esporte Clube, Fluminense Football Club, SAF Botafogo, Associação Atlética Ponte Preta, Sociedade Esportiva Palmeiras, Esporte Clube Juventude, Vasco da Gama SAF, Atlético Goianiense SAF, Sport

Club Corinthians Paulista, América Futebol Clube, Ceará Sporting Club, Cuiabá Esporte Clube SAF, Esporte Clube Vitória, Clube Atlético Mineiro, Clube Athlético Paranaense, Fortaleza Esporte Clube, São Paulo Futebol Clube. E vou até fazer um parêntese aqui interessante. Kakay, até ontem à noite, a gente estava aqui. Ao longo dessa audiência, a gente passou a receber as confirmações do Sport Club Internacional, Esporte Clube Bahia, Paysandu Sport Club, Grêmio Foot-Ball Porto Alegrense, Brusque Futebol Clube, Avaí Futebol Clube, Barra Futebol Clube, Joinville Esporte Clube, Hercílio Luz SAF, Criciúma Esporte Clube, Red Bull Bragantino, Vila Nova Futebol Clube e Guarani Futebol Clube.

Então, excelentíssimo Ministro, como disseram os meus antecessores, colegas do futebol, de verdade, hoje, a nossa atividade efetivamente depende do patrocínio das casas de apostas e qualquer movimento abrupto nesse momento vai causar um colapso absoluto no nosso mercado. De forma que a gente pede, obviamente, as melhorias necessárias, as regulamentações necessárias - e estamos no caminho -, mas nenhuma, nenhuma proibição imediata.

Muito obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado, Doutor André Sica.

Eu agora convido para assumir a tribuna o Doutor Mateus Fernandes Vilela Lima, que falará pelo Senado Federal.

O SENHOR MATEUS FERNANDES VILELA LIMA (SENADO FEDERAL) - Bom tarde a todos. Excelentíssimo Senhor Luiz Fux, excelentíssimo Senhor Subprocurador-Geral da República Luiz Augusto Lima e demais presentes aqui, todos os meus colegas. Alguns colegas, outros não, de advocacia.

Eu falo em nome do Senado Federal, representado aqui pela advocacia do Senado, e venho primeiro agradecer ao Ministro Luiz Fux por ter, ontem, de forma muito rápida, deferido nossa participação hoje nesta audiência para prestarmos alguns esclarecimentos sobre a discussão posta na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.721, movida pela Confederação Nacional de Comércio de Bens, Serviços e Turismo, ação que questiona a constitucionalidade da Lei nº 14.790, de 2023.

Senhor Ministro e demais presentes, o que o Senado gostaria de consignar aqui é que a Lei nº 14.790 não surge isoladamente. Ela é, sim, o resultado de um processo legislativo robusto e transparente, pautado por amplos debates no Congresso Nacional que envolveram audiências públicas e a participação ativa de representantes de vários setores da sociedade.

Esse diálogo permitiu ao Parlamento construir uma norma que busca equilibrar a liberdade econômica com a necessidade de proteger a população dos riscos associados às práticas, especialmente no que diz respeito à prevenção de transtornos como a ludopatia e o combate à manipulação de resultados, questões que foram muito bem postas aqui, tanto ontem quanto pelos meus colegas Professor Eduardo Dias, Professor Leonardo Pessoa e a Doutora Ione Amorim.

No entanto, o Senado reconhece a complexidade e os impactos sociais dessa questão. Recentemente, instituiu uma CPI, Comissão Parlamentar de Inquérito, conhecida como CPI das *Bets*. E essa comissão foi justamente criada para investigar os efeitos das apostas nas vidas dos brasileiros, com foco específico nas causas de endividamento familiar decorrente dessa prática. A CPI das *Bets* tem como objetivo não apenas compreender as extensões dos impactos, mas também propor novas regulamentações e aprimoramentos legislativos que possam mitigar os efeitos adversos já tão bem elucidados aqui, hoje e ontem.

Então, a gente chama atenção para isso, para demonstrar que o Senado não é omisso ao tratar o tema, e temos tentado tratar esse tema continuamente com responsabilidade e atenção aos anseios da sociedade.

O debate em torno da regulamentação desse tema envolve diversos aspectos, tanto de saúde pública, economia e seguridade social e é,

portanto, um debate que, queremos ressaltar aqui, deve ser travado essencialmente no âmbito do campo legislativo do Parlamento e do Congresso Nacional. Congresso Nacional, que é o local em que questões de interesse coletivo são discutidas e aprimoradas com um processo aberto à participação de todos os segmentos da sociedade.

Entrando em tudo o que foi falado, o meu colega advogado do Botafogo falou muito bem, o Professor Eduardo também, diversas propostas legislativas estão sendo tratadas dentro do Congresso Nacional, especificamente no Senado Federal, e são de diferentes *leges*, com proibição total da prática ou até mesmo restrição das publicidades e outras regulações especificas. De modo que o Senado nunca esteve omisso no tratamento desse assunto.

Então, diante desse panorama, Senhor Ministro, Senhor Subprocurador-Geral da República e demais presentes, afirmamos aqui que o Parlamento já se ocupa do debate sobre a atualização e o aperfeiçoamento das normas do mercado de apostas.

Reiteramos que a regulamentação atualmente em vigor é fruto de um processo democrático e ponderado do Senado Federal e da Casa Legislativa, da Câmara dos Deputados, do Congresso Nacional em sua totalidade, por meio de suas comissões plenárias e iniciativas legislativas.

O Congresso Nacional permanece atento a esse assunto e comprometido a aprimorar essas normas sobre esse tema, que é tão importante hoje na atualidade brasileira e mundial.

Então, nos colocamos à disposição para qualquer esclarecimento adicional que esta Corte considere necessário. E eu finalizo aqui agradecendo a todos.

Muito obrigado!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Muito obrigado, Doutor Mateus Fernandes!

E agora, já finalizando todas as etapas da audiência pública, convido para assumir a tribuna o Doutor Carlos Manuel Baigorri, que falará como Presidente da Agência Nacional de Telecomunicações, Anatel.

O SENHOR CARLOS MANUEL BAIGORRI (AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL) - Boa tarde a todos!

Primeiramente, gostaria de saudar o Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, o Excelentíssimo Subprocurador-geral da República, Doutor Luiz Augusto Lima, todos que nos estão acompanhando presencialmente e virtualmente e dizer que farei uma palavra rápida até para que possamos encerrar os trabalhos.

Ministro, não venho falar dos problemas, das externalidades negativas, tampouco falar do futebol. Infelizmente, assim como Ministro Alexandre de Moraes, sou corintiano, então prefiro não falar de futebol hoje em dia. Vim falar sobre um assunto que dominamos na Anatel: a questão de regulação, como fazer uma regulação efetiva.

Sou especialista em regulação de telecomunicações desde 2009 e, desde 2022, estou como Presidente da Agência Nacional de Telecomunicações.

A regulação de qualquer mercado pressupõe a capacidade do Estado, o poder concedente, de fazer valer as regras, de garantir o *enforcement* das regras estabelecidas no marco regulatório. Especificamente quando falamos de um ambiente regulatório, de uma atividade econômica que pressupõe outorga, licença, autorização, qualquer que seja, por parte do poder concedente para a prestação do serviço, para a realização da atividade econômica, é fundamental que o poder concedente tenha condições de impedir o funcionamento dos que não detêm a autorização do poder concedente. Por isso, a Lei nº 14.790 estabeleceu que cabe à autoridade, à Secretaria de Prêmios e Apostas, ao identificar as *bets*, os agentes econômicos não autorizados, notificar, por meio da Anatel, as empresas de telecomunicações para que elas procedam ao bloqueio das aplicações, dos *sites*, enfim, dos serviços.

Acontece, Ministro e diletos que nos acompanham, que o bloqueio, hoje em dia, graças à complexidade do ecossistema digital, não é possível tão somente por meio das empresas de telecomunicações. Dou como exemplo o caso recente do bloqueio da Plataforma X, determinado pelo Supremo Tribunal Federal, onde a Anatel atuou junto a mais de 21 mil empresas de telecomunicações para efetivar o bloqueio. Só que existem hoje, no ecossistema digital, possibilidades de burlar o bloqueio, como foi feito no caso que mencionei, por meio de uma plataforma de DNS público chamada *Cloudflare*. Esses agentes do ecossistema digital não se submetem ao poder de polícia do Estado brasileiro por meio da Agência Nacional de Telecomunicações.

Para que a legislação seja efetiva, para que a punição seja possível no limite, com bloqueio de acesso a essas plataformas, é fundamental que haja ferramentas para que o próprio Poder Público, no caso por meio da Secretaria de Prêmios e Apostas e a Anatel, consiga fazer o bloqueio por meio de imposição de obrigações de fazer também sobre esses agentes do ecossistema digital. Não vou mencionar todos, não vou entrar nas tecnicidades, mas existem diversos agentes do ecossistema digital que viabilizam esses bloqueios e que hoje não estão alcançados pelo poder de polícia, por decisões administrativas, seja da Secretaria de Prêmios e Apostas, seja da Anatel.

A necessidade dessas ferramentas, a necessidade de uma atualização da legislação ou de uma decisão que venha a dar o poder, seja para a Secretaria de Prêmios e Apostas, seja para a Anatel, é necessária, independentemente da decisão que o Supremo Tribunal Federal venha a tomar no que diz respeito à constitucionalidade dessa lei. Se mantiver a lei como constitucional, vamos precisar dessas ferramentas para bloquear as mais de 3 mil *bets* que recebemos notificação de bloqueio e que dispõem de diversas formas de burlar o bloqueio. Para que a lei seja efetiva, necessitamos de ferramentas, tanto tecnológicas - que nos cabe comprar, junto com o governo, por meio de orçamento - mas também em termos de competência administrativa de atuar contra as empresas que atuam de forma irregular no mercado. Conforme foi colocado antes, a situação do mercado já está posta. O mercado de apostas já existe, as plataformas, os *sites*, os aplicativos de apostas vão continuar existindo, independentemente da revogação ou da anulação da lei. O Estado vai precisar ter ferramentas para garantir o cumprimento dessa lei.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Doutor, não fiz nenhuma pergunta durante a intervenção, porque audiência é para ouvir. Mas quais seriam essas ferramentas?

O SENHOR CARLOS MANUEL BAIGORRI (AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL) - Por exemplo, hoje você tem os agentes do ecossistema digital, operadores de CDN e DNS públicos, infraestruturas que estão na internet, proveem serviços na internet, geralmente empresas fora do Brasil. O *Cloudflare* foi no caso da Plataforma X. Essas empresas não estão sob nenhum marco regulatório hoje existente no Brasil. Não são regulados pela Anatel, não são regulados pela Secretaria de Prêmios e Apostas por exemplo. No caso do *Cloudflare*, conseguimos que eles se engajassem no bloqueio da Plataforma X porque havia uma decisão do Supremo Tribunal Federal para que, caso eles não ajudassem, bloqueássemos o *Cloudfare* inteiro. Mas isso vinha de uma decisão judicial. Por exemplo, se hoje a Secretaria de Prêmios e Apostas determina que a Anatel proceda com o bloqueio de uma *bet* qualquer, e a *bet* utiliza o mesmo subterfúgio que o X utilizou no caso, não existirá nenhuma forma de administrativamente o Estado brasileiro garantir o bloqueio. Nem a SPA, nem a Anatel tem competência legal para determinar ordens, para emanar ordens, para punir caso não se cumpra, para normatizar, para fiscalizar e para sancionar agentes que não são agentes de telecomunicações. Eles são agentes de um outro ambiente, de um ambiente que chamamos de ecossistema digital. São agentes completamente alheios ao poder regulamentador, ao poder de fiscalização, definição de normativas e sancionamento do Estado brasileiro. Hoje, para ser bem transparente, o Estado

brasileiro não tem condições, não tem as ferramentas para garantir que o bloqueio seja efetivo. O desenho da Lei nº 14.790 estabelece o poder administrativo da SPA e da Anatel sobre as empresas de telecomunicações. Só que hoje as empresas de telecomunicações são só um elo de uma cadeia. Os outros elos da cadeia que viabilizam o acesso à plataforma X, no caso, e às *bets* não estão sob nenhum poder do Estado. Há necessidade dessa reflexão, de fazer o ajuste. Já temos dialogado com o Ministério da Fazenda, com o Congresso Nacional, sobre essa necessidade, mas um dos pontos fundamentais, Excelência, que venho trazer, sobre a relevância da Lei nº 14.790, é que ela definiu um agente do Estado, um agente com poder de polícia administrativa para emanar ordens, para regulamentar e para bloquear, que é o caso da Secretaria de Prêmios e Apostas. Se não houver um agente administrativo com poder, mantido o mercado como está, toda a obrigação cairá sobre o Judiciário, porque, hoje, só conseguimos bloquear, em geral, um *site*, um aplicativo, com uma decisão judicial. No caso das *bets*, a lei previu que o Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria de Comunicações e Apostas, pode emanar essas ordens e, com base nisso, bloqueamos. Não existindo o poder da SPA, caberá tão somente ao Judiciário fiscalizar e acompanhar mais de 3 mil *bets* irregulares. Imaginem o trabalho e a inviabilidade prática disso, de o Judiciário monitorar, acompanhar e emanar ordens de bloqueio para milhares de *bets*. A lei é muito positiva no sentido de criar uma figura administrativa para fazer o

acompanhamento, monitoramento, fiscalização e regulamentação do mercado, mas para o bloqueio ser efetivo, ainda são necessários avanços no que diz respeito ao alcance do poder da Agência Nacional de Telecomunicações, para garantir que o bloqueio não recaia, não esteja somente limitado às prestadoras do serviço de telecomunicações, mas a todos os agentes do ecossistema digital.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Há algum projeto de lei nesse sentido?

O SENHOR CARLOS MANUEL BAIGORRI (AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL) - Não. Estamos dialogando com o Senado, com o Congresso, mas já temos uma minuta, que a nossa assessoria parlamentar está tentando empurrar lá dentro.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Imagino como deve ser o empurrão!

Chegamos ao fim do nosso trabalho. Queria agradecer muitíssimo a todos que atuaram e destacaram aspectos que é preciso que a sociedade saiba. Essa audiência pública foi necessária porque trouxe elementos para subsidiar uma decisão judicial em relação a um aspecto e a uma *expertise* que o Judiciário não tem.

Foi muito citado o Professor Cass Sustein, que tem dois focos de abordagem da jurisdição constitucional, onde ele afirma, em primeiro lugar, que a

jurisdição constitucional, por vezes, não tem a capacidade institucional para resolver alguns problemas levados ao Poder Judiciário. Pela nossa Constituição, o Judiciário, uma vez provocado, ele é obrigado a dar uma solução, ele é obrigado a dar uma resposta àquela provocação.

Quando se fala em um conceito - genérico e jejuno - de que o Judiciário se mete em tudo, a jurisdição é uma função que não se atua *ex officio*. Ela só atua quando provocada. Fomos provocados a decidir uma questão em relação à qual não temos expertise, daí a necessidade de ouvir a sociedade especializada por meio de uma audiência pública. E aí coincide com mais uma ideia do Professor Cass Sunstein: a questão da humildade judicial. O Judiciário tem de ter a humildade de saber que, para algumas matérias, ele precisa desses subsídios.

A audiência pública é um modelo de processo democrático participativo que deu certo - e olha como está dando certo! Colhi informações que jamais teria condições de saber de conhecimento próprio. Temos de conhecer milhões de artigos, e não temos a menor capacidade, além de trabalhar nos processos - hoje, esta sala, daqui a pouco, será ocupada pela Primeira Turma, para julgar vários processos.

Não só precisávamos da colaboração dos Senhores, desses esclarecimentos, mas temos humildade judicial para reconhecer que foi um trabalho absolutamente magnífico. O Poder Judiciário será gratíssimo a todas as

colaborações e procurará desenvolver sua atividade à luz da ponderação de todos os valores trazidos. Fiquei muito impressionado, porque cada um dos *players* trouxe um aspecto que não tinha sido abordado pelo outro.

Anotei mais de cinquenta observações que terei de analisar, submeter aos Colegas, para tentarmos uma solução *per curiam*.

Sem poder adiantar absolutamente mais nada, a não ser um profundo agradecimento a todos quanto fizeram em prol do Poder Judiciário brasileiro, está encerrada a nossa audiência.

Muito obrigado!

****