

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
7.721 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : **CONFEDERACAO NACIONAL DO COMERCIO DE
BENS, SERVICOS E TURISMO - CNC**
ADV.(A/S) : **ALAIN ALPIN MAC GREGOR**
ADV.(A/S) : **MARCUS VINICIUS BESERRA DE LIMA**
ADV.(A/S) : **RENATA MOTTA HAIDO DE PAIVA**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOCACIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**
PROC.(A/S)(ES) : **RODRIGO PENA COSTA E COSTA**
PROC.(A/S)(ES) : **ANA CRISTINA DIOGENES REGO**
PROC.(A/S)(ES) : **RENATA ROSA DA SILVA OLIVEIRA DE ANDRADE**
PROC.(A/S)(ES) : **GABRIELLE TATITH PEREIRA**

**MEDIDAS CAUTELARES NAS AÇÕES
DIRETAS DE
INCONSTITUCIONALIDADE 7721 E
7723. DIREITO CONSTITUCIONAL.
NOVO MARCO REGULATÓRIO DAS
APOSTAS DE QUOTA FIXA (“Bets”). LEI
Nº 14.790/21023. IMPACTOS DA
PUBLICIDADE DE APOSTAS NA
SAÚDE MENTAL, SOBRETUDO DE
CRIANÇAS E ADOLESCENTES, ASSIM
COMO NOS ORÇAMENTOS
FAMILIARES, ESPECIALMENTE DE
PESSOAS BENEFICIÁRIAS DE
PROGRAMAS SOCIAIS E
ASSISTENCIAIS. ALEGADAS OFENSAS
AOS ARTIGOS 1º, INCISOS III E IV; 6º;
170, CAPUT, INCISO IV E PARÁGRAFO
ÚNICO; 174, CAPUT; 196; 197; 227,**

ADI 7721 MC / DF

CAPUT. FUMUS BONI IURIS. EVIDÊNCIAS DOS IMEDIATOS, RELEVANTES E DELETÉRIOS IMPACTOS EM CURSO, DECORRENTES DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE. PERICULUM IN MORA. PROVÁVEL AGRAVAMENTO DO CENÁRIO PELA INAPLICAÇÃO DE NORMAS JÁ EDITADAS. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA, AD REFERENDUM DO PLENÁRIO.

DECISÃO: Trata-se de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, com pedidos de medidas cautelares, ajuizadas em face da integralidade da Lei n. 14.790, de 29 de dezembro de 2023, que dispõe sobre a modalidade lotérica denominada aposta de quota fixa e dá outras providências.

As ações diretas são as seguintes:

(i) ADI 7.721, ajuizada pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) em 24.09.2024, a mim distribuída na mesma data, por prevenção à ADI 7.640; e

(ii) ADI 7.723, ajuizada pelo Partido Solidariedade em 28.09.2024, a mim distribuída em 30.09.2024, também por prevenção à ADI 7.640.

Na petição inicial da ADI 7.721, a CNC alegou violação aos artigos art. 1º, inciso IV, 170, *caput*, 174, *caput*, 196, 227, *caput*, da Constituição Federal, em síntese com base nos seguintes argumentos (Doc. 1):

ADI 7721 MC / DF

(i) *“a Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023, ao contribuir de forma considerável com o endividamento das famílias acaba por violar os princípios constitucionais fundamentais do valor social do trabalho e da livre iniciativa, ambos consubstanciados no art. 1.º, inciso IV, da Constituição Federal.”* (P. 14)

(ii) *“A ausência de políticas e regras bem definidas quanto à prevenção e o combate ao jogo compulsivo, com vistas a evitar o superendividamento das famílias, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, trouxeram instabilidade econômica que, em verdade, vem causando verdadeiro retrocesso no desenvolvimento nacional”* (P. 19)

(iii) *“a Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023, ao deixar de criar ferramentas e políticas mais efetivas de combate e prevenção à prática compulsiva do jogo, expõe os apostadores aos efeitos maléficos causados pelo transtorno do jogo patológico, bem como viola o art. 196, da Constituição Federal de 1988.”* (P. 22)

(iv) *“muito embora a Lei n.º 14.790/23 estabeleça regras restritivas de publicidade e divulgação, (...) tais regras não são suficientes para impedir o acesso de crianças e adolescentes ao jogo de apostas online, hipótese que viola o disposto no art. 227, caput, da CF/88. (...) a Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023, ao deixar de criar regras e ferramentas que impeçam o acesso de crianças e adolescentes à prática de jogos de apostas online, acaba por negligenciar-lhes acesso à vida digna, à saúde física e social, representando manifesta violação ao art. 196, da Constituição Federal de 1988.”* (P. 25)

Na ADI 7.723, o partido Solidariedade defendeu, no mesmo sentido da CNC, a inconstitucionalidade da referida Lei, em suma, por violação dos seguintes preceitos: (i) proteção à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição); (ii) proteção ao valor social do trabalho e à livre iniciativa (art. 1º, IV, art. 170, *caput*, IV e parágrafo único, da Constituição); (iii) art. 174, *caput*, da Constituição; e (iv) direito à saúde

ADI 7721 MC / DF

(arts. 6º, 196 e 197, da Constituição).

Em sede cautelar, os autores de ambas as ações requereram a suspensão da eficácia da Lei n. 14.790. Em síntese, defenderam que os argumentos e dados trazidos nas respectivas petições iniciais, assim como a violação aos dispositivos constitucionais mencionados, sustentam o *fumus boni iuris*. Relativamente ao *periculum in mora*, os postulantes alegaram, sobretudo, a necessidade de mitigar os efeitos do aumento dos níveis de endividamento, assim como os impactos na saúde mental dos apostadores e de seus familiares.

Em 26.09.2024, convoquei a realização de audiência pública, no âmbito da ADI 7.721, para ouvir os depoimentos de membros do Poder Público e da sociedade civil sobre conhecimentos técnicos e jurídicos, relativos aos seguintes temas: **(a)** questões técnicas associadas à saúde mental e aos impactos neurológicos da prática das apostas sobre o comportamento humano, **(b)** os efeitos econômicos para o comércio e seus efeitos na economia doméstica, **(c)** as consequências sociais desse novo marco regulatório, **(d)** o uso das plataformas de apostas para lavagem de dinheiro e demais crimes, **(e)** tributação e extrafiscalidade no setor de apostas, **(f)** transparência das plataformas de apostas, **(g)** publicidade e instrumentos de *gameficação* no setor de apostas, **(h)** direitos patrimoniais dos apostadores.

Nesse diapasão, a audiência pública foi realizada em 11 e 12.11.2024, tendo contado com a participação de mais de 40 (quarenta) entes habilitados, nos termos das decisões datadas de 23 e 30 de outubro de 2024 e de 5 e 12 de novembro de 2024. Participaram da audiência acadêmicos, especialistas estrangeiros, entes governamentais, representantes do Poder Executivo, do Senado Federal, da Procuradoria-Geral da República, das Defensorias Públicas, da Ordem dos Advogados do Brasil, de clubes de futebol e da sociedade civil em geral, que

ADI 7721 MC / DF

contribuíram para a análise das inúmeras questões técnicas associadas aos temas elencados.

É o relatório. **DECIDO.**

Ab initio, consigno que a jurisdição constitucional vocaciona-se a verificar a compatibilidade de leis e de atos normativos em relação à Constituição, com o objetivo precípua de resguardar a autoridade das normas constitucionais no âmbito da vida social, gerando segurança jurídica, estabilidade institucional e previsibilidade de condutas presentes e futuras dos agentes políticos e sociais.

A presente decisão tem caráter liminar, submetida ao referendo do Plenário do Supremo Tribunal Federal, independentemente de sua eficácia imediata.

A tutela provisória constitucional impõe, como requisitos de concessão da medida cautelar, na forma prevista no artigo 10 da Lei n. 9.868/1999, a comprovação de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora* - requisitos os quais, saliento desde logo, verifico presentes no caso concreto.

As manifestações realizadas pelos diferentes atores na audiência pública apresentaram evidências dos relevantes e deletérios impactos atualmente em curso (i) da publicidade de apostas na saúde mental de crianças e adolescentes, e (ii) das apostas nos orçamentos familiares, particularmente de pessoas beneficiárias de programas sociais e assistenciais, configurando, portanto o *fumus boni iuris* da alegação de proteção insuficiente conferida pela Lei n. 14.790/2023.

Considerando que (i) a Lei n. 14.790/2023, no seu artigo 4º e seguintes, conferiu, ao Ministério da Fazenda, a competência para a

ADI 7721 MC / DF

regulamentação da exploração de apostas de quota fixa; (ii) o parágrafo único do artigo 9º da referida Lei que prevê o prazo mínimo de 6 (seis) meses para adequação, após a emissão de norma pelo Ministério; (iii) a Portaria SPA/MF n. 1.231, de 31 de julho de 2024, que *“estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing, e regulamenta os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores, a serem observados na exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa”*; e (iv) embora a referida Portaria tenha entrado em vigor na data de sua publicação, o seu artigo 59 definiu, consoante o prazo previsto no supramencionado dispositivo legal, que: *“As regras de fiscalização, de monitoramento e de sanção pelo descumprimento das disposições previstas nesta Portaria serão implementadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas a partir de 1º de janeiro de 2025”*, verifica-se que o atual cenário de evidente proteção insuficiente, com efeitos imediatos deletérios, sobretudo em crianças, adolescentes e nos orçamentos familiares de beneficiários de programas assistenciais, configura manifesto *periculum in mora*, que deve ser afastado de imediato, sob pena de a inaplicação de normas já editadas, até janeiro de 2025, agravar o já crítico quadro atual.

Desta sorte, verificam-se presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar. Portanto, defiro parcialmente tais pedidos, para conferir interpretação conforme à Constituição Federal, ao artigo 9º, parágrafo único, da Lei n. 14.790/2023, para que as ações de fiscalização e monitoramento do cumprimento das disposições previstas na regulamentação elaborada pelo Poder Executivo Federal especificamente previstas na Portaria SPA/MF n. 1.231, de 31 de julho de 2024, tenham aplicações imediatas quanto à vedação de medidas de publicidade e propaganda das referidas atividades que tenham crianças e adolescentes como público-alvo.

ADI 7721 MC / DF

Determino, ainda, ao Ministério da Fazenda, autoridade competente nos termos da Lei n. 14.790/2023, a implementação de medidas imediatas de proteção especial que impeçam a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais; como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e congêneres.

Ex positis, com fundamento no art. 10 da Lei nº 9.868/1999, **DEFIRO PARCIALMENTE** as **MEDIDAS CAUTELARES** requeridas, *ad referendum* do Plenário, (i) conferindo interpretação conforme à Constituição Federal, ao artigo 9º da Lei n. 14.790/2023, para que a regulamentação elaborada pelo Poder Executivo Federal especificamente prevista na Portaria SPA/MF n. 1.231, de 31 de julho de 2024, tenha **aplicação imediata**, no tocante às medidas supramencionadas referentes à publicidade quanto às crianças e adolescentes, bem como (ii) sejam implementadas **medidas imediatas** de proteção especial que impeçam a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e congêneres, até a conclusão do julgamento de mérito das referidas Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

Publique-se.

Brasília, 12 de novembro de 2024.

Ministro LUIZ FUX

Relator

Documento assinado digitalmente