

## **EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF**

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO – CNC**, entidade sindical de grau superior, representante do plano do comércio em todo o território nacional, com sede no Setor Bancário Norte, Quadra 1, Bloco B, 15º ao 18º andares, Edifício CNC, Brasília (DF), CEP 70.041-902, inscrita no CNPJ sob o n.º 33.423.575/0001-76, por seus advogados abaixo assinados, devidamente constituídos nos termos do instrumento de mandato anexo, vem, com fundamento nos artigos 102, inciso I, alínea “a”, e 103, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, na Lei n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, propor a presente

### **AÇÃO DIRETA**

### **DE**

### **INCONSTITUCIONALIDADE**

(COM PEDIDO DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR)

tendo por objeto a declaração de inconstitucionalidade, com base na interpretação conforme a Constituição Federal de 1988, da integralidade do conteúdo da Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023 (que dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa e dá outras providências), conforme os fatos e fundamentos que passaremos a expor:

## I. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A PRESENTE DEMANDA.

1. A presente ação visa questionar a constitucionalidade da Lei n.º 14.790<sup>1</sup>, de 29 de dezembro de 2023, que dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa (conhecida como “Lei das *Bets*”) que, ao aumentar a disponibilidade de apostas esportivas no Brasil, vem desencadeando de forma proporcional o endividamento das famílias, levando parte significativa da sociedade a um comportamento financeiro de altíssimo risco, e prejudicando consideravelmente a economia doméstica, o comércio varejista e o desenvolvimento social.

2. O advento da Lei n.º 14.790/2023 vem causando uma expansão desenfreada das apostas de quota fixa (*bets*), gerando um enorme fluxo de estímulo à popularização e participação da sociedade em jogos de apostas *online* (por meio de plataformas digitais, aplicativos de celulares etc.), cuja prática reiterada poderá evoluir para um comportamento compulsivo por parte de alguns indivíduos (transtorno do jogo patológico), o que, conseqüentemente, implicará (como já vem acontecendo) em aumento no endividamento das famílias brasileiras, principalmente entre aqueles que veem neste tipo de aposta uma forma de solução rápida para suas dificuldades financeiras.

3. Além disso, a legalização deste tipo de apostas vem contribuindo também com a popularização e participação de crianças e adolescentes, cujo acesso às apostas *online* se torna ainda mais fácil, já que o principal instrumento utilizado é o celular, mediante acesso às plataformas digitais e aplicativos oferecidos livremente.

4. De fato, a principal motivação para realizar uma aposta é ganhar dinheiro, porém, segundo pesquisa recente (Instituto Locomotiva<sup>2</sup>) apenas 36% dos que já ganharam dinheiro com essa prática usam o valor com outros gastos. Isso reforça a percepção de que grande parte do *turnover* (valor total de apostas realizadas) fica dentro do próprio ecossistema de apostas, não retornando à economia local para ser gasto com o setor de consumo de bens e serviços, por exemplo. Esse comportamento corrobora com o enfraquecimento do comércio varejista, bem como com o impacto psicológico negativo em indivíduos com tendências a apresentar transtorno

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 30.12.2023 - Edição extra, retificada no DOU de 8.1.2024, e retificada no DOU de 9.1.2024.

<sup>2</sup> *In O impacto das apostas esportivas no consumo*. Strategy& (Empresa do Grupo PwC). Fonte: <https://www.strategyand.pwc.com/br/pt.html>

compulsivo voltado à prática do jogo.

5. E muito embora a lei estabeleça regras de publicidade que proíbam a divulgação e promoção das apostas como alternativa à solução de problemas financeiros, ainda assim, o impacto psicológico gerado pelo comportamento reiterado do jogo é um grande risco para indivíduos que apresentam transtornos compulsivos desta natureza. Ou seja, a ausência de estabelecimento de regras mais efetivas de limitação ao jogo (principalmente o compulsivo) no conteúdo da Lei n.º 14.790/2023, põe em risco à saúde econômico-financeira dos núcleos familiares, e, conseqüentemente, à economia doméstica.

6. Estudos recentes, realizados após o advento da Lei n.º 14.790/2023 (Lei das *Bets*), vêm estabelecendo uma ligação forte e direta entre a prática descontrolada de apostas (facilitada pela ausência de regras mais efetivas de limitação ao jogo compulsivo) e o agravamento do nível de endividamento das famílias brasileiras.

7. De acordo com projeções da Strategy & Brasil<sup>3</sup>, consultoria da PWC, os números movimentados pelo setor de apostas *online* são impactantes: entre R\$ 60 e R\$ 100 bilhões no período de 2023, quase o equivalente a 1% do PIB, com um crescimento de 89% ao ano entre o período de 2020 a 2024, e o registro que ultrapassa o número de 400 empresas atualmente atuando nesse setor no nosso país.

8. Dentro desse contexto, conforme estudo macroeconômico realizado pelo Itaú (no período de 2024), 7 milhões de brasileiros estão endividados por causa de jogos de apostas (*online*), colaborando negativamente para o quadro de aumento do endividamento das famílias brasileiras.

9. A situação se agrava cada vez mais quando se escala e detalha os tipos, níveis, comportamentos e intenções dos apostadores. Segundo dados do Instituto Locomotiva<sup>4</sup>, de setembro de 2023, ao menos 33 milhões de pessoas da população que se encontram em estado de vulnerabilidade financeira já fizeram apostas esportivas. Entre eles, 22 milhões costumam fazer apostas ao menos uma vez por mês, o que representa o consumo de 20% do orçamento das famílias de baixa renda. O que inicialmente é representado apenas por um número, na realidade gera um impacto de praticamente 100% do valor que antes era consumido no varejo, incluindo mercados e farmácias.

---

<sup>3</sup> Vide nota de rodapé nº 2.

<sup>4</sup> Vide nota de rodapé nº 2.

10. Assim, associando-se o atual cenário mundial de crise econômica pós-pandemia aos elevados níveis de inadimplência das famílias brasileiras, pode-se afirmar que as apostas *online*, reguladas pela Lei aqui questionada, representam verdadeiro risco à situação financeira de muitos indivíduos, especialmente aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade, seja psicológica, social ou financeira.

11. O aumento de gastos com as apostas, além de afetar o consumo, impacta em questões ligadas à saúde pública<sup>5</sup> (as quais têm gerado consequências negativas na saúde mental da população, que já admite a influência das apostas em suas vidas), e também no acesso ao crédito, devido à repercussão negativa no sistema financeiro e na economia, gerada pela legalização das apostas *online*, uma vez que o endividamento gera inadimplência, o que dificulta e encarece o acesso ao crédito.

12. Ao enfrentarem dificuldades financeiras, o poder de compra das famílias diminui, aumentando a situação de vulnerabilidade psicossocial dos indivíduos inseridos no núcleo familiar, momento em que são atraídos por promessas de ganhos rápidos, como é o que vem acontecendo com as apostas autorizadas pela Lei n.º 14.790/2023, desencadeando espécie de envolvimento irresponsável das pessoas em situações substancialmente geradoras de agravamento do nível de endividamento, comprometendo consideravelmente o orçamento doméstico e contribuindo cada vez mais para um comportamento compulsivo (transtorno do jogo patológico) da sociedade em geral.

13. O endividamento das famílias, aliado ao comprometimento significativo de seu orçamento com jogos *online*, principalmente após o advento da Lei n.º 14.790/2023 (Lei das *Bets*), vem ocasionando a diminuição do consumo de bens e serviços essenciais (alimentação, saúde, vestuário, transporte etc.), afetando diretamente o desenvolvimento socioeconômico das regiões onde se concentra a população menos favorecida, reduzindo consideravelmente a circulação de renda, e agravando ainda mais a situação da economia local, em especial, o comércio varejista que depende (majoritariamente) do poder de compra das famílias.

14. Verifica-se a partir daí que, o comportamento socioeconômico dos indivíduos gerado em decorrência direta das medidas permissivas trazidas pela Lei das *Bets*

---

<sup>5</sup> Constituição Federal de 1988: **Art. 196.** *A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.*

afeta negativamente o setor do comércio de bens, serviços e turismo, o que vem implicando em verdadeiro impedimento ao desenvolvimento econômico do país.

15. Segundo dados fornecidos pelo Banco Central, em 2023, o percentual de famílias endividadas chegou a 78,9%, o que sugere que muitos indivíduos pertencentes a estes núcleos familiares têm grandes chances de buscar fontes arriscadas de renda, como os jogos de apostas on-line (por sua facilidade de acesso, por exemplo), como forma de solução à sua situação financeira.

16. Ademais, não obstante a previsão de tributação (dos prêmios - 15% - e das operações das empresas - 12%) busque reduzir o impacto fiscal negativo do endividamento das famílias aos cofres públicos, as alíquotas previstas não são suficientes à geração de um caráter extrafiscal da tributação, no intuito de conduzir o indivíduo a um comportamento mais moderado à prática do jogo de apostas de quota fixa, e, por conseguinte, não será suficiente para impedir que apostadores recorram à obtenção de crédito junto ao mercado, em especial o crédito pessoal, por ser mais acessível à grande parte da população, para alimentar este ciclo vicioso, fazendo com que o indivíduo volte a apostar (acreditando ser uma forma de saída imediata da situação de vulnerabilidade financeira em que se encontra), aumentando, assim, o nível de seu endividamento em curtíssimo prazo.

17. Ainda no que diz respeito à tributação, é notório que não houve preocupação em desincentivar a atividade regulamentada pela Lei n.º 14.790/2023, o enfoque claramente é distinto. Enquanto o governo usa, ou tenta usar, estratégias com caráter extrafiscal como forma de inibir o consumo de determinados produtos nocivos à saúde da população, a ideia da tributação das *bets* é justamente aproveitar o crescimento desse mercado para imbuí-la um caráter meramente arrecadatário, sem levar em consideração, assim, os efeitos maléficos à saúde mental causados pela prática compulsiva do jogo.

18. Portanto, ainda que a lei estabeleça parcamente a obrigatoriedade de práticas de "jogo responsável", visando mitigar o impacto negativo do endividamento (como a diminuição da circulação de renda e do consumo), impondo meras limitações à publicidade enganosa e estabelecendo políticas insatisfatórias de prevenção aos transtornos psicológicos relacionados ao jogo, mesmo assim, o impacto das práticas reiteradas do jogo de apostas atualmente é um risco para toda a sociedade.

19. Isto é, a ausência de estabelecimento, pela Lei n.º 14.790/2023, de regras mais efetivas de limitação (inclusive de acesso) ao jogo de apostas *online* (principalmente

o compulsivo), levanta questionamentos sobre a eficácia das iniciativas existentes na referida norma.

20. Frise-se. Ao mesmo tempo em que a Lei nº 14.790/2023 oferece uma estrutura legal para controlar o setor de apostas de quota fixa e prevenir abusos, ela também carrega o potencial de: aumentar exponencialmente o endividamento das famílias e o comportamento de risco associado ao jogo compulsivo; diminuir o poder de compra das famílias e a circulação de renda, impactando direta e negativamente o setor do comércio de bens, serviços e turismo; além de criar um ambiente totalmente desfavorável ao exercício da livre iniciativa; tudo isso demonstrando de forma inequívoca que a lei impugnada viola diretamente o princípio constitucional fundamental da dignidade da pessoa humana, e os princípios gerais da ordem econômica, o que evidencia a existência de vício de inconstitucionalidade na referida norma.

## **II. DO TEOR DA LEI IMPUGNADA.**

21. A presente ação visa impugnar, na sua integralidade, a Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023, que dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa, cujo inteiro teor trazemos anexado à presente peça, já que sua transcrição tornaria demasiadamente extensa e cansativa a leitura da Inicial.

## **III. DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA. DA LEGITIMIDADE DA CNC.**

22. A Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023 (Lei das Bets), dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis n.ºs 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória n.º 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei n.º 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências.

23. A Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), como entidade sindical de grau superior, representante, no plano nacional, dos direitos e interesses do comércio brasileiro de bens, serviços e turismo (art. 1º, § 1º, inciso I, do seu Estatuto Social – doc. anexo), está legitimada a arguir a inconstitucionalidade do referido ato normativo, tendo em vista a inteira pertinência da matéria ora invocada, frente às graves lesões que vem sofrendo o comércio, em especial o varejista, que representa.

24. A propósito, sua legitimidade para propositura de ações constitucionais de controle abstrato, já foi inúmeras vezes confirmada pelo Plenário da Suprema Corte, senão vejamos:

*“(...) Como se sabe, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme em exigir, para a caracterização de legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais em ações de controle concentrado, a existência de pertinência temática, ou seja, a correlação entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da associação (ADI 5.589, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 5.023, Rel. Min. Rosa Weber; ADI 4.441, Rel. Min. Dias Toffoli; ADI 4.190, Rel. Min. Celso de Mello). No caso dos autos, entendo estar presente a correlação entre o pedido formulado na inicial e o objetivo institucional da Confederação Nacional do Comércio – CNC, tendo em vista que a norma impugnada atinge em larga medida seus representados. Reconheço, portanto, a legitimidade ativa da requerente para a propositura desta ação direta de inconstitucionalidade. (...)” (ADI 3995, Relator Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, Sessão: 13-12-2018, STF – grifo nosso)*

25. Do mesmo modo:

*“(...) Reconheço a legitimidade da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) para ajuizar esta ação direta, enquanto entidade de classe de âmbito nacional (ADI 4.118, ministra Rosa Weber, DJe de 16 de março de 2022; ADI 3.940, ministro Gilmar Mendes, DJe de 3 de julho de 2020). Verifico, ainda, estar demonstrada a pertinência temática entre o objeto da ação e os interesses por ela representados. (...)” (ADI 4092, Trecho do Voto Relator Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, Sessão: 28-08-2023, STF – grifo nosso)*

26. Situa-se a CNC como entidade máxima da representação sindical patronal do comércio, razão pela qual não lhe pode ser negada a condição maior de legítima representante dos direitos e interesses das categorias econômicas que integram o seu plano de representação sindical, tal como delineado pelo Quadro de Atividades e Profissões aludido no art. 577, do Decreto-Lei n.º 5452, de 1.º de maio de 1943

(Consolidação das Leis do Trabalho – CLT).

27. No caso sob a presente análise, é inegável o impacto negativo (malefícios) que a norma impugnada (Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023) gera sobre o setor do comércio, notadamente o varejista, em decorrência da ausência, em seu conteúdo, de ferramentas ou medidas efetivas de controle e limitação à prática (sobretudo compulsiva) do jogo de apostas de quota fixa.

28. A facilidade no acesso ao jogo *online*, e a ausência de políticas efetivas de prevenção e combate ao jogo compulsivo afetam diretamente o setor do comércio varejista à medida em que indivíduos redirecionam a renda destinada ao custeio de suas necessidades básicas (alimentação, saúde, vestuário, transporte etc.) à prática desenfreada do jogo, diminuindo a circulação de renda na economia local, e desencadeando situação de manifesta vulnerabilidade socioeconômica dos indivíduos envolvidos.

29. Com isso, percebe-se que a pertinência temática entre as atividades exercidas pela CNC e o objeto da presente demanda caracteriza-se no fato de que a Lei n.º 14.790/2023 vem gerando grande impacto negativo no comércio de bens, serviços e turismo, setor econômico o qual a CNC detém prerrogativas constitucionais e estatutárias para representação e defesa dos direitos e interesses em âmbito nacional.

30. Dessa forma, encontra-se plenamente atendido o necessário vínculo da pertinência temática, demonstrado pelo liame entre o objeto da ação, a atividade de representação da Requerente e o segmento representado (comércio varejista) alcançado pelos efeitos nocivos da norma ora questionada, preenchendo a CNC todos os requisitos de legitimidade para a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade, conforme art. 103, inciso IX, da Constituição Federal, o que já restou reconhecido por esta Corte na ADI nº 5838, e em inúmeros outros julgados. Confira-se:

*“(…) Inicialmente, **reconheço a legitimidade da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), confederação sindical, para a propositura da ação (art. 103, IX, da Constituição e art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999)**, como já reconhecida por este Tribunal na ADI 3.995, rel. Min. Roberto Barroso, DJe 1º.3.2019; e na ADI 3.500, rel. Min. Marco Aurélio, DJe 29.10.2018, entre outras.*

**A caracterização da pertinência temática entre a atividade da autora e o objeto desta ação é verificada a partir do disposto no art. 1º, § 1º, I, de seus estatutos sociais, que lhe cominam defender os interesses do comércio de bens** (eDOC 8, p. 7). O segmento de supermercados e hipermercados é afetado pela lei distrital impugnada, havendo, portanto, relação de pertinência direta com os seus objetivos institucionais.

.....

Conheço, portanto, da presente ação direta de inconstitucionalidade (...)” (ADI 5838 – Relator Min. Gilmar Mendes – STF – Tribunal Pleno – Julgamento: 20/11/2019 – grifos nossos)

31. Aproveitando a oportunidade, vejamos o que dispõe o artigo 103, inciso IX, da CF/88, acerca da legitimidade das confederações sindicais (gênero do qual a CNC é espécie) para proporem ação direta de inconstitucionalidade:

*“Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:*

.....

*IX - **confederação sindical** ou entidade de classe **de âmbito nacional.**” (grifos nossos)*

32. Assim, a CNC, como entidade sindical de grau superior representante dos direitos e interesses do comércio brasileiro de bens, serviços e turismo no plano nacional, está legitimada a questionar a constitucionalidade da norma em destaque ao longo da presente peça exordial.

#### **IV. DA FUNDAMENTAÇÃO QUANTO ÀS VIOLAÇÕES A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS.**

33. O objetivo da presente ação constitucional é obter provimento jurisdicional declaratório da inconstitucionalidade da integralidade do conteúdo da Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023, por violação direta dos artigos 1.º (inciso IV), 170 (caput), 174 (caput), 196 e 227, todos da Constituição Federal de 1988, em decorrência da

legalização dos jogos de apostas *online* sem que a referida norma apresentasse políticas de proteção da economia doméstica voltada ao desenvolvimento socioeconômico do país, bem como regras e ferramentas mais efetivas de prevenção e combate à prática compulsiva do jogo.

34. Como já dito, estudos recentes relacionam a prática descontrolada dos jogos de apostas *online* (legalmente autorizada pela Lei n.º 14.790/2023) ao agravamento do nível de endividamento das famílias; ao aumento da prática do jogo compulsivo, afetando a saúde mental de boa parte dos apostadores; à retração dos índices de consumo e, conseqüentemente, da economia doméstica; à diminuição na circulação de renda e na geração (ou manutenção) de postos de trabalho; ao prejuízo no comércio de bens e serviços essenciais (alimentação, saúde, vestuário, transporte etc.); e, ao aumento dos níveis de desigualdade social.

35. O advento da Lei n.º 14.790/2023 (Lei das Bets) causou um crescimento exponencial das apostas *online* que, aliado ao altíssimo investimento deste setor em propaganda e marketing, acabou por gerar um grande estímulo à popularização e participação da sociedade neste tipo de jogo, no qual a grande maioria de apostadores se diz motivada pela falsa impressão de rápido retorno financeiro.

36. Este movimento vem provocando um redirecionamento da renda disponível das famílias, que deixam de consumir bens e serviços essenciais para gastar com as apostas *online*, hipótese que, em curtíssimo prazo, gera uma preocupação com as conseqüências deletérias do aumento descontrolado nos níveis de endividamento, em especial, das famílias pertencentes às classes sociais mais vulneráveis.

37. Neste sentido, vejamos trecho da matéria divulgada pela própria Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC:

*“Famílias gastaram 22% da renda em apostas*

*O estudo revela que 22% da renda disponível das famílias brasileiras foi destinada às apostas no último ano, gerando uma série de conseqüências econômicas e sociais. Entre elas, segundo o economista-chefe da CNC, Felipe Tavares, o aumento da inadimplência. No primeiro semestre de 2024, aproximadamente 1,3 milhão de brasileiros já têm dívidas em atraso em razão dos cassinos on-line, muitos dos quais utilizam o cartão de crédito sem controle.*

*Tavares ressalta que essa situação afeta especialmente as classes mais vulneráveis. ‘O público jovem e de baixa renda é o mais impactado. As apostas, que inicialmente parecem uma forma de entretenimento, acabam comprometendo uma parte considerável do orçamento, resultando na inadimplência e na redução do consumo de bens essenciais’, afirma.” (Fonte: Portal do Comércio - <https://portaldocomercio.org.br/economia/>)*

38. O que se verifica, após a edição da norma aqui impugnada, é a perceptível mudança no comportamento dos consumidores das classes C, D e E que deixaram de alimentar a economia local, e passaram a direcionar boa parte de sua renda aos jogos de apostas *online*, acreditando ser esta a solução de sua situação financeira precária.

39. Tal fato levou a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC a revisar para baixo a projeção de crescimento do setor do comércio varejista em 2024, ajustando-a para 2,1%. Confira-se:

*“A Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) revisou para baixo a projeção de crescimento do setor varejista em 2024, ajustando de 2,2% para 2,1%. A mudança reflete o impacto negativo causado pelo aumento descontrolado das apostas on-line, que tem comprometido a renda das famílias e redirecionado o consumo para jogos de azar, em vez de bens e serviços essenciais.*

*De acordo com o vice-presidente financeiro da CNC, Leandro Domingos Teixeira Pinto, esse fenômeno já começa a trazer consequências expressivas para o comércio. ‘O crescimento do volume de apostas está diretamente ligado à perda de poder de compra das famílias, o que afeta toda a economia e o desenvolvimento do País’, alerta. Um estudo da CNC aponta que, com mais de R\$ 68 bilhões gastos em apostas entre 2023 e 2024, o setor varejista enfrenta potencial redução de até 11,2% no faturamento, o que representa uma perda de R\$ 117 bilhões por ano. Apenas no primeiro semestre deste ano, a estimativa é que os cassinos on-line já retiraram R\$ 1,1 bilhão do comércio. (...)” (Fonte: Portal do Comércio - <https://portaldocomercio.org.br/economia/>)*

40. Denota-se então que, a partir da edição da Lei n.º 14.790/2023, a atuação do

Estado, na qualidade de agente normativo da atividade econômica, inova o ordenamento jurídico pátrio introduzindo uma lei que acaba por desestimular a prática empresarial (especialmente no setor do comércio de bens e serviços essenciais), violando fundamentos e princípios constitucionais indispensáveis ao desenvolvimento socioeconômico do país.

**a) Da violação ao artigo 1.º (inciso IV), da Constituição Federal de 1988:**

41. À medida em que a norma impugnada passa a produzir um efeito no sentido de aumentar o endividamento das famílias e, conseqüentemente, a redução na circulação de renda (principalmente nas classes sociais mais vulneráveis), esta mesma norma faz com que a economia local se comporte num movimento extremamente prejudicial de retração.

42. Isto porque, com a diminuição da circulação de renda na economia local em decorrência direta do redirecionamento dos gastos (anteriormente havidos com o consumo de bens e serviços essenciais) à prática do jogo de apostas *online*, o índice de desenvolvimento daquela economia local diminui, fazendo que novos investimentos neste setor (em especial o do comércio varejista) deixem de ser realizados, e que pequenos empresários fechem seus negócios, eliminando, assim, diversos postos de trabalho que, antes, eram essenciais à manutenção da saúde socioeconômica daquela localidade.

43. Assim, fica evidente que a norma impugnada afronta o valor social do trabalho e a livre iniciativa, que, como já assentado pelo Supremo Tribunal Federal, em julgado recente, consubstanciam cláusulas de proteção destacadas no ordenamento jurídico pátrio como fundamento da República, e sua observância se faz imperiosa no sentido de garantir o alcance pleno do Estado Democrático de Direito.

44. Nesse sentido, vejamos:

*“(...) A liberdade de iniciativa garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição brasileira consubstancia cláusula de proteção destacada no ordenamento pátrio como fundamento da República e é característica de seletor grupo das Constituições ao redor do mundo, por isso que não pode ser amesquinhada para afastar ou restringir injustificadamente o controle judicial de atos normativos que afrontem liberdades econômicas básicas. (...) O exercício de atividades*

*econômicas e profissionais por particulares deve ser protegido da coerção arbitrária por parte do Estado, competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, invalidar atos normativos que estabeleçam restrições desproporcionais à livre iniciativa e à liberdade profissional. (...) A Constituição impõe ao regulador (...) a opção pela medida que não exerça restrições injustificáveis às liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional (art. 1º, IV, e 170; art. 5º, XIII, CRFB) (...)” (ADPF 449, Rel. Min. Luiz Fux, j. 8-5-2019, P, DJE de 2-9-2019 – grifo nosso).*

45. E vamos além:

*“(...) 4. Os valores do trabalho e da livre iniciativa, insculpidos na Constituição (art. 1º, IV), são intrinsecamente conectados, em uma relação dialógica que impede seja rotulada determinada providência como maximizadora de apenas um desses princípios, haja vista ser essencial para o progresso dos trabalhadores brasileiros a liberdade de organização produtiva dos cidadãos, entendida esta como balizamento do poder regulatório para evitar intervenções na dinâmica da economia incompatíveis com os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade. (...) 7. O ônus de demonstrar empiricamente a necessidade e adequação da medida restritiva a liberdades fundamentais para o atingimento de um objetivo constitucionalmente legítimo compete ao proponente da limitação, exigindo-se maior rigor na apuração da certeza sobre essas premissas empíricas quanto mais intensa for a restrição proposta. (...)” (RE 958252 – Rel. Min. Luiz Fux – Plenário – STF – Sessão: 30/08/2018 – grifos nossos).*

46. O que se toma de ensinamento é que, a norma impugnada gera efeito retrógrado desenvolvendo socioeconômico ao promover diretamente o aumento no endividamento das famílias, prejudicando o comércio e a economia local, representando verdadeira mácula aos direitos e garantias fundamentais, como o valor social do trabalho e a livre iniciativa, cabendo agora ao Poder Judiciário invalidá-la como forma de cessar sua afronta à Constituição Federal e seus efeitos maléficos perante a sociedade.

47. No caso concreto, a norma impugnada vem contribuindo diretamente com o aumento excessivo dos níveis atuais de endividamento das famílias pertencentes às

classes sociais C, D e E, contribuindo igualmente à precarização de suas condições de vida, comprometendo a capacidade destas famílias de contribuírem com a própria economia local e de viverem dignamente com os frutos de seu trabalho.

48. Diversos estudos econômicos indicam que o aumento exponencial da prática de jogos de apostas *online*, autorizados pela Lei aqui questionada, gerou um redirecionamento dos gastos com o consumo de bens e serviços essenciais para a prática desenfreada do jogo *online*, reduzindo consideravelmente a capacidade de sustento das famílias, desvalorizando, assim, a função social do trabalho, já que o endividamento descontrolado tende a forçar os indivíduos a recorrerem outras fontes de sustento (muitas vezes o trabalho informal ou o trabalho precarizado) para pagar dívidas, tornando o ciclo de exploração maior.

49. Por sua vez, a norma impugnada igualmente gerou drástica redução na circulação de renda nos setores da economia que atendem majoritariamente as classes sociais C, D e E, mais atingidas com o advento da Lei n.º 14.790/2023, trazendo enorme prejuízo principalmente para o comércio varejista, desencadeando uma diminuição dos investimentos no setor, o fechamento de pequenos empreendimentos e a redução dos postos de trabalho. Em outras palavras, a lei questionada acaba por restringir o exercício pleno da liberdade de iniciativa.

50. Como visto, ao não trazer em seu conteúdo políticas e ferramentas adequadas de prevenção e combate ao superendividamento, a Lei n.º 14.790/2023 acaba por violar os princípios constitucionais fundamentais do valor social do trabalho e da livre iniciativa, pois cria um ambiente de vulnerabilidade socioeconômica e de total desestímulo ao empreendedorismo.

51. Portanto, fica amplamente evidenciado que 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.

**b) Da violação aos artigos 170 (caput) e 174 (caput), da Constituição Federal de 1988:**

52. Há muito o Supremo Tribunal Federal vem assentando seu entendimento no sentido de que a intervenção estatal na economia, mediante sua atuação como agente normativo e regulador dos setores econômicos, deve sempre primar pela observância

aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica. Confira-se:

*“CONSTITUCIONAL. ECONÔMICO. INTERVENÇÃO ESTATAL NA ECONOMIA: REGULAMENTAÇÃO E REGULAÇÃO DE SETORES ECONÔMICOS: NORMAS DE INTERVENÇÃO. LIBERDADE DE INICIATIVA. CF, art. 1º, IV; art. 170. CF, art. 37, § 6º. I. - A intervenção estatal na economia, mediante regulamentação e regulação de setores econômicos, faz-se com respeito aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica. CF, art. 170. O princípio da livre iniciativa é fundamento da República e da Ordem econômica: CF, art. 1º, IV; art. 170. (...) V. - RE conhecido e provido.” (RE 422941, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 06-12-2005, DJ 24-03-2006 PP-00055 EMENT VOL-02226-04 PP-00654 LEXSTF v. 28, n. 328, 2006, p. 273-302)*

53. Vale então dizer que, a atuação intervencionista do Estado na economia, não obstante ser importante ferramenta à manutenção da ordem socioeconômica do país, não autoriza a violação aos princípios constitucionais fundamentais, muito menos a violação aos princípios gerais da ordem econômica.

54. No caso em estudo, não é demais repetir que, ao editar a Lei n.º 14.790/2023 com vistas à regulação dos jogos de apostas *online*, o Estado acabou por violar o princípio da livre iniciativa à medida em que sua entrada em vigor gerou um comportamento por parte do seu público alvo que é contrário ao desenvolvimento da economia doméstica, impactando diretamente, não só a saúde mental dos apostadores, mas principalmente, o comércio e a circulação de renda locais, propiciando um ambiente favorável ao endividamento das famílias que contribui para o desestímulo ao pleno exercício da atividade econômica, já que a redução do consumo de itens essenciais traz enorme prejuízo, principalmente, para o comércio varejista, desencadeando a diminuição dos investimentos no setor, o fechamento de pequenos empreendimentos comerciais e a conseqüente redução dos postos de trabalho. Em outras palavras, a lei questionada restringe o exercício pleno da liberdade de iniciativa, violando os artigos 1.º, inciso IV, e 170, caput, da Constituição Federal de 1988. Confira-se:

*“Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:*

.....

*IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;*

*Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)"*

55. Nesse sentido, vale transcrever:

*"(...) a restrição ao princípio da livre iniciativa, protegido pelo art. 170, caput, da Constituição (...) não atende ao princípio da proporcionalidade, nas suas três dimensões: (i) adequação; (ii) necessidade; e (iii) proporcionalidade em sentido estrito. (...)" (ADI 907/RJ – Relator Min. Alexandre de Moraes – Julgado: 1.º/08/2017 – STF – os grifos são nossos).*

56. Sabemos que o princípio da proporcionalidade consiste em mecanismo de controle da discricionariedade legislativa do Estado que, no caso em apreço, serve como critério de aferição da constitucionalidade da lei questionada, e, sendo assim, vejamos também os ensinamentos a seguir, acerca do princípio da proporcionalidade (razoabilidade):

*"(...) O princípio da razoabilidade é um mecanismo para controlar a discricionariedade legislativa e administrativa. Ele permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando: (a) não haja adequação entre o fim perseguido e o meio empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo caminho alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual; (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida tem maior relevo do que aquilo que se ganha.*

*Desse modo, em primeiro lugar, é preciso que haja um nexo racional e razoável entre a medida disciplinadora implementada e o objetivo que se pretende alcançar, tendo em vista o pressuposto fático que fundamenta a norma. Com efeito, a regra que vier a interferir no mercado deve ser apta a realizar e/ou restaurar o fim constitucional*

*que autorizou sua edição. Vale dizer, deve haver uma correlação lógico-razional entre a distorção que se quer corrigir e o seu remédio.*

*O princípio da razoabilidade exige também, em segundo lugar, que, dentre as medidas aptas a atingir o resultado pretendido, seja escolhida aquela que produz a menor restrição aos direitos consagrados na Constituição. É preciso assegurar a presença do binômio necessidade/utilidade no caso concreto, com a consequente vedação do excesso.*

*Por fim, a medida deverá ser comparativamente menos danosa aos princípios constitucionais que regem a ordem econômica que o próprio motivo da intervenção. (...)" (Luís Roberto Barroso in **Temas de Direito Constitucional**, Editora Renovar, 2000 – grifo nosso).*

57. Frise-se, a Lei n.º 14.790/2023, ao gerar restrição ao princípio constitucional fundamental e da ordem econômica da livre iniciativa, viola os artigos 1.º, inciso IV, e 170, caput, da CF/88, por manifesta inobservância ao princípio da razoabilidade, criando um ambiente de vulnerabilidade socioeconômica e de total desestímulo ao empreendedorismo.

58. Do mesmo modo, vale destacar ainda que o desestímulo à prática da atividade empresarial, gerado após atuação intervencionista do Estado como agente normativo e regulador do setor da economia voltado à prática de jogos de apostas *online*, igualmente viola o disposto no art. 174, da Constituição Federal de 1988, senão vejamos:

*“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”*

59. Contrariando o dispositivo constitucional apontado, o Estado, ao editar a Lei n.º 14.790/23, acaba criar uma situação de verdadeiro retrocesso ao desenvolvimento socioeconômico, desestimulando significativamente o pleno exercício da liberdade de iniciativa. E nesse sentido, vale destacar os ensinamentos doutrinários de José Afonso da Silva, em sua obra Curso de Direito Constitucional Positivo:

*“(...) Incentivo, como função normativa e reguladora da atividade*

*econômica pelo Estado, traz a ideia do Estado promotor da economia. É o velho fomento, conhecido dos nossos ancestrais, que consiste em proteger, estimular, promover, apoiar, favorecer e auxiliar, sem empregar meios coativos, as atividades particulares que satisfaçam necessidades ou conveniências de caráter geral. A própria Constituição já determinou apoio, estímulo e favorecimento a atividades específicas (...)" (44.ª edição – Editora Malheiros – p.822 – grifo nosso)*

60. O STF também já se posicionou no sentido de que o exercício da atuação estatal nos setores da economia, como agente normativo e regulador, deve primar pela observância de sua função incentivadora à iniciativa privada, sob pena da norma criada violar os artigos 170 e 174, da CF/88. Confira-se:

*"(...) A intervenção está, substancialmente, consagrada na CF nos arts. 173 e 174. Nesse sentido ensina Duciran Van Marsen Farena (RPGE, 32:71) que 'O instituto da intervenção, em todas suas modalidades encontra previsão abstrata nos artigos 173 e 174, da Lei Maior. O primeiro desses dispositivos permite ao Estado explorar diretamente a atividade econômica quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. O segundo outorga ao Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o poder para exercer, na forma da lei as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo esse determinante para o setor público e indicativo para o privado'. Pela intervenção o Estado, com o fito de assegurar a todos uma existência digna, de acordo com os ditames da justiça social (art. 170 da CF), pode restringir, condicionar ou mesmo suprimir a iniciativa privada em certa área da atividade econômica. Não obstante, os atos e medidas que consubstanciam a intervenção hão de respeitar os princípios constitucionais que a conformam com o Estado Democrático de Direito, consignado expressamente em nossa Lei Maior, como é o princípio da livre iniciativa. Lúcia Valle Figueiredo, sempre precisa, alerta a esse respeito que 'As balizas da intervenção serão, sempre e sempre, ditadas pela principiologia constitucional, pela declaração expressa dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentre eles a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa' (GASPARINI, Diógenes. Curso de direito*

*administrativo. 8. ed. São Paulo: Saraiva. p. 629/630, cit., p. 64). O STF firmou a orientação no sentido de que ‘a desobediência aos próprios termos da política econômica estadual desenvolvida, gerando danos patrimoniais aos agentes econômicos envolvidos, são fatores que acarretam insegurança e instabilidade, desfavoráveis à coletividade e, em última análise, ao próprio consumidor’ (RE 422.941, rel. min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 24-3-2006).” (AgR no RE 632.644, Relator Min. Luiz Fux, j. 10-4-2012, Primeira Turma do STF, DJE de 10-5-2012 – grifo nosso)*

61. Vejamos ainda:

*“(…) Ademais, o estabelecimento de regras bem definidas de intervenção estatal na economia e sua observância são fundamentais para o amadurecimento das instituições e do mercado brasileiros, proporcionando a necessária estabilidade econômica que conduz ao desenvolvimento nacional. (...)” (Trecho do Voto-Relator no RE 422941, Relator Min. Carlos Velloso, STF, Segunda Turma, sessão: 06-12-2005)*

62. O que se denota no caso da lei aqui impugnada é exatamente o contrário do entendimento jurisprudencial transcrito acima. 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, com projeções de prejuízos incalculáveis ao setor do comércio varejista, assim como à toda sociedade.

63. Assim, mais uma vez fica manifestamente evidenciado que a Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023, ao criar uma situação de verdadeiro retrocesso ao desenvolvimento socioeconômico do país, desestimulando significativamente o pleno exercício da liberdade de iniciativa, viola os artigos 170, caput, e 174, caput, da Constituição Federal de 1988.

### **c) Da violação ao artigo 196, da Constituição Federal de 1988:**

64. O artigo 196 da Constituição Federal brasileira estabelece que é dever do Estado garantir a saúde de todos mediante introdução de políticas sociais e

econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos. Passemos então a transcrever o mencionado dispositivo constitucional:

*“Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”*

65. Como já amplamente exposto na presente peça, a Lei n.º 14.790/23 carece de medidas mais efetivas de combate e prevenção à prática reiterada do jogo de apostas *online* que seja capaz de desenvolver, em determinada parte dos apostadores, uma compulsividade à prática desta modalidade de jogo, que é conhecida como “transtorno do jogo patológico”.

66. O transtorno do jogo patológico é classificado, perante a Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde, pelos CIDs 10-Z72 (mania de jogo e apostas) e 10-F63 (jogo patológico), sendo frequentemente associado a indivíduos que apresentam problemas financeiros, como o endividamento excessivo, podendo levá-los ao estresse, ansiedade, depressão e, em alguns casos, ao suicídio.

67. Confira-se:

13/09/2024, 15:14

Jogo patológico: como bets e Tigrinho podem detona... | VEJA

Pushnews

veja

ASSINE

Promoção do Ano: VEJA por apenas 4,00/mês

CONTINUA APÓS PUBLICIDADE



**Jogo patológico: como bets e Tigrinho podem detonar a saúde mental**

Combinação entre apostas e celulares forma combo perigoso para dependência e ruína financeira; gastos injustificáveis e mentiras são sinais de alerta

Por **Paula Felix** 19 set 2024, 11h00



São Paulo

## De casa vendida a suicídio: como o Jogo do Tigrinho destrói famílias

Polícia Civil atribui ao menos quatro suicídios recentes ao envolvimento com apostas on-line como o Jogo do Tigrinho em SP

Alfredo Henrique

29/08/2024 05:32, atualizado 29/08/2024 07:00

Compartilhar notícia



68. Desta forma, ao editar a Lei n.º 14.790/23, sem a adoção de políticas efetivas que garantam a saúde mental dos apostadores, o Estado estaria contribuindo diretamente para o aumento de agravos à saúde, significando afirmar que a referida norma viola o disposto no art. 196, da Constituição Federal.

69. O Estado tem o dever de criar políticas que protejam os cidadãos de riscos e agravos à saúde. Contudo, ao editar uma lei que incentive, ou não previna, os efeitos maléficos e adversos causados pela prática compulsiva do jogo de apostas *online*, o Estado, em verdade, está negligenciando seu dever de promover o bem-estar e a saúde da população, e, assim, contrariando o disposto no art. 196, da CF/88.

70. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal vem recorrentemente se posicionando:

*“A Constituição Federal prevê, ao lado do direito subjetivo público à saúde, a obrigação de o Estado dar-lhe efetiva concreção, por meio de ‘políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação’ (art. 196). Esse dever abrange todos os entes federados, inclusive as comunas, os quais, na seara da saúde, exercem uma competência administrativa comum, nos termos do art. 23, II, do Texto Constitucional. (...) A Constituição outorgou a todos os integrantes da Federação a competência comum de cuidar da saúde, compreendida nela a adoção de quaisquer medidas que se mostrem necessárias para salvar vidas e garantir a higidez física das pessoas ameaçadas ou acometidas pela nova moléstia, (...)” (Trecho do Voto-Relator na ACO 3.451, Relator Min. Ricardo Lewandowski, STF, sessão 24-2-2021)*

*“O direito à saúde é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. (Trecho do Voto-Relator no AI 734.487AgR, Relatora Min. Ellen Gracie, STF, sessão 3-8-2010)*

71. Diante do exposto, resta também evidenciado que 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.

#### **d) Da violação ao artigo 227 (caput), da Constituição Federal de 1988:**

72. Como já dito em linhas anteriores, o advento da Lei n.º 14.790/2023 vem causando um crescimento desenfreado das apostas *online* (*bets*), principalmente aquelas que se popularizaram com a sua vinculação à realização de eventos esportivos, que na grande maioria dos casos o esporte vinculado é o Futebol, fato que acabou por contribuir com a popularização e participação de crianças e adolescentes nestes jogos de apostas.

73. O acesso ao jogo de apostas *online* se torna ainda mais fácil entre o público

infantojuvenil ao constatarmos que o principal instrumento utilizado é o celular, por meio de plataformas digitais e aplicativos. Nesse sentido, vejamos:

 **BETS: UMA APOSTA DE RISCO** ... A18 E A19

## Países fazem ofensiva para afastar crianças e adolescentes das bets

*Restrições têm sido impostas na publicidade; fenômeno é comparado à indústria do cigarro*

O Estado de São Paulo. Disponível em: [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br)

 **BETS: UMA APOSTA DE RISCO**



## Afastar bets de crianças e adolescentes se tornou uma preocupação mundial

*Publicidade que liga o futebol às apostas atrai o público infantojuvenil e mobiliza especialistas em diversos países; setor acredita que regulamentação resolverá problemas*

O Estado de São Paulo. Disponível em: [www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br)

74. Como cedição, é dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente, prioritariamente, o direito a uma vida digna, a salvo de toda forma de negligência, exploração e violência, conforme previsto no art. 227, caput, da CF/88, cujo teor passamos a transcrever, i.l.:

*“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”*

75. A Suprema Corte sempre se posicionou no sentido de que o Estado deve garantir a segurança socioeconômica e psicológica das crianças e dos adolescentes, desenvolvendo políticas sociais efetivas e disponíveis, de forma igualitária, em todos os níveis e classes sociais.

76. Em complementação, vale a seguinte transcrição:

*“(…) É preciso assinalar, neste ponto, por relevante, que a proteção aos direitos da criança e do adolescente (CF, art. 227, caput) – qualifica-se como um dos direitos sociais mais expressivos, subsumindo-se à noção dos direitos de segunda geração (RTJ 164/158-161), cujo adimplemento impõe ao poder público a satisfação de um dever de prestação positiva, consistente num facere (...). (...) a proteção à criança e ao adolescente – que compreende todas as prerrogativas, individuais ou coletivas, referidas na Constituição da República (notadamente em seu art. 227) – tem por fundamento regra constitucional cuja densidade normativa não permite que, em torno da efetiva realização de tal comando, o poder público, especialmente o Município, disponha de um amplo espaço de discricionariedade que lhe enseje maior grau de liberdade de conformação, e de cujo exercício possa resultar, paradoxalmente, com base em simples alegação de mera conveniência e/ou oportunidade, a nulificação mesma dessa prerrogativa essencial, tal como já advertiu o STF (...). Tenho para mim, desse modo, presente tal contexto, que os Municípios (à semelhança das demais entidades políticas) não*

*poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 227, caput, da Constituição, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa do poder público, cujas opções, tratando-se de proteção à criança e ao adolescente, não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. (...) O caráter programático da regra inscrita no art. 227 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – impõe o reconhecimento de que as normas constitucionais veiculadoras de um programa de ação revestem-se de eficácia jurídica e dispõem de caráter cogente. (...) Impende destacar, neste ponto, por oportuno, ante a inquestionável procedência de suas observações, a decisão proferida pela eminente min. Cármen Lúcia (AI 583.136/SC), em tudo aplicável, por identidade de situação, ao caso em análise. (...)” (RE 482.611, Relator Min. Celso de Mello, j. 23-3-2010, Decisão Monocrática, DJE de 7-4-2010.)*

77. No caso posto sob exame desta Exma. Corte Suprema, muito embora a Lei n.º 14.790/23 estabeleça regras restritivas de publicidade e divulgação, a teor do que se deduz das matérias jornalísticas destacadas, 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.

78. Conforme interpretação lógica do julgado transcrito acima, não é possível se admitir que o Estado, sob mera alegação de conveniência e oportunidade da necessidade de legalização dos jogos de apostas *online*, negar vigência a prerrogativas de proteção e amparo, amplos e prioritários, à saúde e à situação socioeconômica das crianças e adolescentes, negligenciando cuidados básicos, porém essenciais à defesa destes indivíduos.

79. Ante o exposto, resta mais uma vez evidenciado que 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.

## V. DA MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

80. Sob o fundamento dos artigos 10 e seguintes, da Lei n.º 9.868/99 (que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal), a Demandante passará a apresentar as razões que servirão ao amplo convencimento desta Exma. Corte Suprema quanto à necessidade de concessão de medida cautelar no sentido de suspender a eficácia da Lei n.º 14.790/2023 até que se tenha provimento jurisdicional definitivo acerca do mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade.

81. Primeiramente cumpre ressaltar que, como cediço, para que seja concedida a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade há que se verificar a presença de dois requisitos básicos: o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*. O *fumus boni iuris* (ou plausibilidade jurídica do pedido) é critério utilizado para indicar que o direito alegado é plausível ou que há indícios de que o direito existe. E o *periculum in mora* (perigo da demora) é o critério que se refere ao risco de dano irreversível (ou de difícil reversão) caso a medida requerida não seja concedida.

82. Neste contexto, também é notório que o E.STF tem utilizado a medida cautelar em ADI como instrumento para evitar a consolidação de situações de fato, como é o caso exposto na presente peça inicial, que possam causar danos irreversíveis, não só à ordem jurídica, mas principalmente, à ordem social.

83. O objetivo principal da concessão de medida cautelar, no caso dos autos, é evitar que os efeitos da norma impugnada (Lei n.º 14.790/23) causem danos irreparáveis ou de difícil reparação não só ao setor do comércio varejista nacional, mas também à sociedade de modo geral, até que o Supremo Tribunal Federal (STF) possa proferir decisão final sobre a constitucionalidade da referida norma.

84. No caso ora em apreço, temos que o *fumus boni iuris* vem sendo comprovado em todas as linhas argumentativas da presente peça exordial, que encontram guarida, inclusive, em dispositivos, princípios e fundamentos constitucionais, assim como em vasta jurisprudência desta Exma. Corte Suprema, havendo, portanto, a presença de relevantes indícios quanto à inconstitucionalidade da norma impugnada.

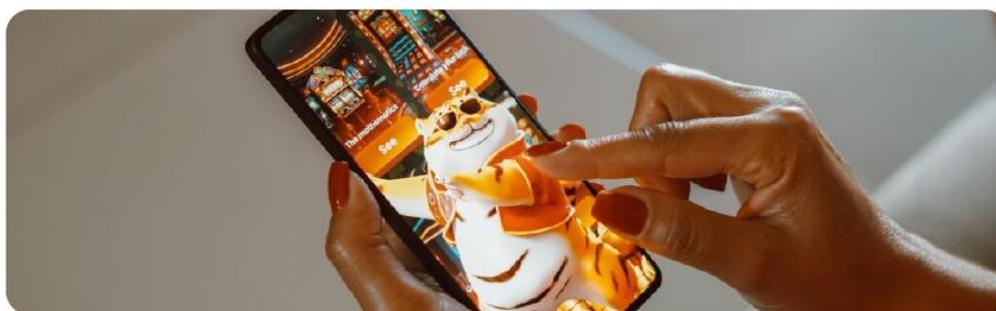
85. Com a devida vênia, a violação aos princípios constitucionais fundamentais do valor social do trabalho e da livre iniciativa (art. 1.º, IV), assim como a violação aos princípios constitucionais da atividade econômica como o da redução das

desigualdades sociais e da busca do pleno emprego (art. 170, VII e VIII), e ainda, a violação do disposto no art. 174 (da CF/88), ao deixar de exercer, o Estado, sua função de incentivo ao exercício da atividade econômica, evidenciam, per si, a manifesta plausibilidade jurídica do pedido de concessão (antecipada) da medida cautelar, que aqui se fundamenta.

86. Já com relação ao *periculum in mora*, podemos afirmar que a concessão da medida cautelar ora requerida se faz extremamente indispensável para evitar que o setor do comércio varejista nacional, assim como toda sociedade em geral, sofra ainda mais com as nefastas consequências negativas geradas ao cenário da economia doméstica em decorrência do aumento dos níveis de endividamento das famílias e o redirecionamento dos gastos, outrora havidos com a aquisição de bens e serviços essenciais, à prática dos jogos de apostas *online*.

87. Saliente-se ainda que, em menos de um ano de sua vigência, a norma aqui impugnada, conforme se verifica através de estudos e matérias trazidos à baila da presente ação, já vem trazendo prejuízos incalculáveis à economia doméstica, em especial ao comércio varejista, bem como à saúde mental dos apostadores.

88. Confira-se:



CNC · Economia

## Apostas em cassinos on-line reduzirão crescimento do varejo, projeta CNC

19/09/2024 às 17:53

12/09/2024, 16:10

Apostas esportivas comprometem orçamento familiar das classes D e E | Agência Brasil



Geral

## Apostas esportivas comprometem orçamento familiar das classes D e E

*Bets provocam redistribuição de gastos destinados a outros setores*



Publicado em 11/08/2024 - 17:28 Por Gilberto Costa - Repórter da Agência Brasil - Brasília

FECOMERCIO SP

Últimas Notícias Associe-se Pesquisas Fale conosco

03/09/2024

## 'Bets' causam impacto na quitação de contas e consumo no varejo

Um quarto deles (25%) acredita que as apostas são formas de aumentar os rendimentos domésticos

AJUSTAR TEXTO A+ A-

COMPARTILHAR



89. Ainda nesse sentido, vale transcrever trecho de recentíssimo estudo realizado pelo Sindicato dos Lojistas do Comércio do Município do Rio de Janeiro – SindilojasRJ (entidade sindical patronal representante do comércio varejista da capital do estado do Rio de Janeiro), senão vejamos:

*“(…) Para compreender melhor essa questão, é importante analisar como as pessoas de menor poder aquisitivo lidam com suas finanças e como as apostas esportivas podem afetar essa dinâmica. Muitas dessas pessoas já enfrentam desafios financeiros diários, lutando para equilibrar suas despesas básicas com sua renda limitada. Quando parte desses recursos é desviada para as apostas, o dinheiro que poderia ser utilizado para comprar bens de consumo necessários é comprometido, o que está levando a uma diminuição no volume de vendas no varejo.*

*O impacto direto nas vendas no varejo decorre do fato de que as pessoas estão gastando seu dinheiro em apostas esportivas, em vez de adquirir produtos e serviços que impulsionam a economia local. Isso pode ser especialmente notado em comunidades onde a renda per capita já é baixa e onde as pequenas empresas dependem do consumo local para prosperar. Quando uma parcela significativa da população desvia seus recursos para as apostas, os varejistas são os primeiros a sentir os efeitos desse comportamento, resultando em uma redução nas vendas e, conseqüentemente, impactando negativamente o crescimento econômico.*

*Além disso, o impacto social das apostas esportivas em indivíduos de menor poder aquisitivo vai além das questões econômicas. O vício em jogos de azar pode levar a problemas graves de saúde mental e financeira, agravando ainda mais a situação das pessoas que já estão em desvantagem econômica. A falta de acesso a recursos de apoio e a educação sobre o jogo responsável pode aumentar os riscos associados às apostas, criando um ciclo de endividamento e dependência difícil de ser quebrado. (...)” (Fonte: SindilojasRJ - <https://www.sindilojas.rio/>)*

90. Frise-se, o *periculum in mora* fica ainda mais evidenciado ao destacarmos recente estudo realizado pela própria demandante (doc. em anexo) apontando que, com mais de R\$ 68 bilhões gastos em apostas entre 2023 e 2024, o setor varejista

enfrenta potencial redução de até 11,2% no faturamento, o que representa uma perda de R\$ 117 bilhões por ano, sendo que apenas no primeiro semestre deste ano, a estimativa é que os jogos de apostas on-line já retiraram R\$ 1,1bilhão do comércio.

91. Assim, se por um lado evidencia-se a extrema necessidade e urgência da concessão de medida cautelar no sentido de suspender a eficácia da Lei n.º 14.790/23, suspendendo-se, com isso, a realização de jogos de apostas *online*, de modo a evitar o agravamento da situação econômica nacional, por outro lado, é inexistente o perigo da irreversibilidade da medida cautelar, pois se ao final da presente demanda se entenda pela improcedência dos pedidos, a norma questionada, que é muito recente no ordenamento jurídico pátrio, voltar a vigorar imediatamente.

92. Contudo, vale repetir que, a ausência de provimento jurisdicional cautelar, ou mesmo a demora no curso natural do processo até o julgamento do mérito, certamente causará incalculáveis e irreparáveis perdas econômicas e sociais, atuais e futuras.

93. Por tais razões é que, a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC, com todas as vênias, entende e requer que a eficácia da Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023, deve ser cautelarmente suspensa até provimento jurisdicional definitivo quanto ao mérito da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

## VI. DOS PEDIDOS.

94. Em razão de todo o amplamente exposto e devidamente fundamentado, vem a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC, respeitosamente perante esta Exma. Corte Suprema, **requerer**:

- a) em caráter de urgência e *ad referendum* do Plenário, a **concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da Lei n.º 14.790**, de 29 de dezembro de 2023 (que dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa e dá outras providências), até provimento jurisdicional definitivo quanto ao mérito da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade;
- b) no mérito, seja **declarada a inconstitucionalidade da integralidade da Lei n.º 14.790**, de 29 de dezembro de 2023 (que dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa e dá outras providências), com efeito *ex nunc* e eficácia *erga omnes*, por violação direta dos dispositivos

constitucionais mencionados na fundamentação da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade;

- c) sejam intimados os órgãos e autoridades a que alude o art. 6.º, *caput*, da Lei n.º 9.868/99, para que prestem as necessárias e devidas informações quanto aos termos da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade;
- d) seja realizada a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, nos termos do art. 8.º, Lei n.º 9.868/99;
- e) a juntada do instrumento procuratório, bem como de toda documentação anexados à presente peça inaugural;
- f) que os futuros atos, intimações e publicações realizados no presente processo sejam anotados em nome dos advogados Alain Alpin MacGregor (OAB/RJ n.º 101.780), Marcus Vinicius Beserra de Lima (OAB/RJ n.º 126.446) e Renata Motta Haido de Paiva (OAB/RJ n.º 134.380); e,
- g) seja deferida a possibilidade de trazer aos autos todos os estudos e matérias relevantes que versem sobre o tema aqui debatido, cuja publicação ou divulgação seja superveniente à distribuição da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, de modo a auxiliar na formação do convencimento dos Exmos. Julgadores.

95. Certos de que todo o aqui exposto e requerido será deferido, aproveitamos a oportunidade para registrar os mais sinceros votos de elevada estima por esta Exma. Corte Suprema.

Termos em que,  
Pede e Aguarda Deferimento.  
Brasília (DF), 24 de setembro de 2024.

Alain Alpin MacGregor  
OAB/RJ n.º 101.780



Marcus Vinicius Beserra de Lima  
OAB/RJ n.º 126.446

Renata Motta Haido de Paiva  
OAB/RJ n.º 134.380