

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL – RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7721**

REF.: ADI Nº 7721

**REQUERENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E
TURISMO - CNC**

INTERESSADOS: PRESIDENTE DA REPÚBLICA E CONGRESSO NACIONAL

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS – ABRASF, entidade representativa dos interesses financeiros dos Municípios-Capitais Brasileiros desde 1982, *amplamente reconhecida pelo Poder Judiciário¹ e pelo Poder Executivo²*, vem à presença de V. Exa., com fundamento no artigo 138 do Código de Processo Civil Brasileiro **requerer sua admissão no feito na qualidade de**

AMICUS CURIAE

com fundamento no artigo 138, caput e §2º e do CPC, no inciso XVIII do art. 21 do RISTF, pelas razões que passa a expor, já antecipando nesta petição as suas primeiras contribuições à cognição e deslinde da matéria submetida à esta Egrégia Corte.

¹ Admitida como *amicus curiae* na ADI n. 4425, Relator Ministro Luiz Fux; ADI n. 4357, Relator Ministro Luiz Fux; ADI n. 3142, Relator Ministro Dias Toffoli; ADI n. 4389, Ministro Roberto Barroso; RE 603136, Relator Ministro Gilmar Mendes; RE 605552, Relator Ministro Dias Toffoli; RE 602347, Relator Ministro Ricardo Lewandowski; RE 566349, Relatora Ministra Carmen Lúcia; RE 688223, Relator Ministro Luiz Fux; RE 565089, Relator Ministro Marco Aurélio; RE 705423; RE 601392; RE 648245; RE 651703; RE 540829; RE 597092; RE 599176; RE 547245; RE 592905; RE 627051; e RE 773992, entre inúmeros outros casos envolvendo o interesse financeiro dos Municípios Capitais.

² Formalmente reconhecida pelo Poder Executivo dos Estados, DF e União como representante dos Municípios em matéria tributária e financeira municipal. Cite-se, ilustrativamente, o Decreto Federal n. 6.038/2007, que assegura à ABRASF assento no Comitê Gestor do Simples Nacional.

I) DOS FATOS.

I.A) BREVE HISTÓRICO DAS APOSTAS NO MUNDO OCIDENTAL E NO BRASIL. EXCITAÇÃO E CIVILIZAÇÃO (JOGOS > ESPORTES); VICIAÇÃO E DANOS SOCIAIS (SAÚDE E FINANÇAS). LIBERAÇÕES E PROIBIÇÕES. CONTROLES E SANÇÕES. SITUAÇÃO APÓS 2018 NO BRASIL.

As apostas têm um histórico que marca a trajetória da Era Moderna, sendo um pilar do processo civilizatório mundial, para o bem e para o mal.

Conforme elaboraram os notáveis sociólogos **Nobert Elias** e **Eric Dunning**, as apostas timbraram o ambiente do entretenimento moderno e contemporâneo, exponenciado a atração dos espectadores de jogos e competições com as habilidades e acasos nas disputas³. A excitação individual e coletiva aumentou o vínculo dos (agora) apostadores, transformando os jogos e competições em esportes, em razão da exigência de que fossem “(1) adotadas e aplicadas regras claras, iguais e rígidas para todos os participantes; (2) escolhidos árbitros e juízes imparciais, e (3) garantidas a honestidade dos jogadores, competidores e participantes”.

Por outro lado, a disseminação das apostas e seu aprofundamento na sociedade provocaram **viciação e danos recorrentes à saúde mental e financeira de pessoal, famílias, empresas e coletividades inteiras**.

Este cenário deflagrou seguidas legislações em diversos países, especialmente na Inglaterra, as quais ora endureciam as restrições e controles sobre as atividades de apostas; ora relaxavam os limites e as franquias favoráveis a estas atividades, ordinariamente como forma de ampliar a arrecadação de receitas patrimoniais (outorgas de “monopólios fiscais”) e tributárias.

³ Cf. **Norbert Elias e Eric Dunning**. *The Question for Excitement – Sport and Leisure in the Civilizing Process*. Dublin: University College Dublin Press, 1986, p. 44-72. Vide também: “Gentlemen promoted contests between lower-class professional fighters, when betting enhanced their excitement as spectators, as in horseracing and other sports”. Cf. MENDELL, Stephen. *The Contribution of Eric Dunning to the Sociology of Sport: The Foundations*, In: *Sport in Society*, Vol. 9, No. 4. 2006, p. 523. E ainda a assertiva de RENSON, Roland. *Fair Play: Its Origins and Meanings in Sport and Society*. In: *Kinesiology Magazine*, n. 41, 2009. Leuven: Ed. Faculty of Leuven Press: “*The sociologist Norbert Elias (1971, p. 101), father of the civilization theory, has shown that a greater emphasis on the enjoyment of game-contests and the tension-excitement they create, in particular, were to some extent connected with the enjoyment of betting. He also stated that betting played a considerable part in both the transformation of ‘cruder’ forms of ‘game-contests’ into sports and the development of the ethos of fairness in England*”.

É verdade que as apostas em jogos ou competições que exijam mais ou menos destreza física, emocional ou mental; que envolvam probabilidades humanas ou mecânicas, como os jogos de sorte-azar (ou de pura sorte/puro azar) datam da antiguidade. **Mas elas só ganharam escala econômica na Era Moderna, a partir do ambiente inglês, especialmente em razão do surgimento da figura do “bookmaker”, que desde o século XVI vem transformando as apostas em grandes máquinas econômicas e financeiras.**

As apostas em corridas de cavalos são precursoras de todas as apostas em competições e jogos na história da civilização ocidental, remontando seus primórdios à Inglaterra do século XVI⁴. Naquela quadra, a aristocracia de cavaleiros dá lugar aos primeiros eventos competitivos, em que já se apostava dinheiro, bens e objetos pessoais, como forma de ingresso nas próprias competições, nas quais se opunham um cavalo a outro. Posteriormente, passa-se a admitir a participação de terceiros no evento, como apostadores, acreditando cada um nos seus conjuntos (cavalo-cavaleiro) preferidos⁵.

Naquela época, o sistema era gerido como um sistema de créditos, ainda muito distante dos critérios de probabilidades e proporções adotados pelas famosas casas de apostas inglesas (bookmakers) a partir do final do século de XIX e que escalaram nos dias de hoje para verdadeiros impérios financeiros mais ou menos obscuros.

Em 1750 é formado em Newmarket (condado de Suffolk) o primeiro Jockey Club inglês e europeu, **cujo objetivo principal era organizar o caótico sistema de apostas das corridas de cavalos!**

Como se pode verificar na história dos jogos, a aposta é tão essencial e ontológica às competições, que transformou as disputas mais rudes em práticas esportivas modernas marcadas pela isonomia de regras e igualdade de condições entre

⁴ As primeiras corridas de cavalos puros-sangues ingleses de que se têm registro no reinado de James IV da Escócia, ocorreram por ocasião da Chester Cup, são coetâneas às primeiras apostas, que financiavam os prêmios dos competidores e apostadores (familiares e proprietários dos animais vencedores) e os pagamentos dos trabalhadores nas corridas, como tratadores de animais e funcionários em geral.

⁵ Cf. MITSUDA, Tatsuya. *The Horse in European History, 1550-1900*. Cambridge: Fritzwilliam College Ed., 2007.

os competidores, como assinalaram os já citados Norbert Elias e Eric Dunning, em suas obras notáveis sobre o processo civilizatório ocidental.

A vinculação ao jogo e o prazer proporcionados ao consumidor das corridas de cavalos por força das apostas gera a excitação mencionada por Elias e Dunning, chegando às raias da viciação individual e social, a ponto de merecer regulação pública restritiva, como revelam os **Gambling Acts ingleses** que se sucederam ao longo de séculos: *Gaming Acts* de 1739 e de 1845; *Street Gambling Act* 1903⁶ e de várias outras legislações em partes diferentes do mundo.

A ligação umbilical entre apostas e competições (sobretudo as de cavalos de corrida) sempre foi evidente em todo o mundo, tendo gerado conflitos ao longo do século XX entre associações e entidades de diversas entidades esportivas, sobretudo a partir daquelas que temiam e rechaçavam as apostas como fontes de financiamento e atração (sobretudo no ambiente dos Estados Unidos da América).

Neste sentido é que são muitas as declarações pejorativas das Associações de beisebol, basquetebol e futebol americano, que historicamente repudiaram o **binômio aposta-corridas de cavalos**, *verbis*:

*“The problems of [horse] racing are not the same as ours” (...) “**Their sport is based on gambling. Ours is not.**” (Jack Danahy, Diretor da NFL - National Football League)⁷.*

Entretanto, a tradição e o aristocratismo das corridas de cavalos levou a se permitir a liberação e ampliação do mercado de apostas realizadas ou vinculadas a hipódromos ou locais licenciados em vários países do mundo (vide *Betting and Gaming Act* de 1960 no Reino Unido, ou mesmo o *Horseracing Interstate Act* de 1978, nos EUA; e o Decreto de 13.09.1985 da França, entre outros).

Assim, as apostas esportivas e outros tipos de apostas continuaram proibidas na maioria dos países, com exceção de locais e territórios específicos, em razão de uma certa autonomia política ou cultural, para os quais se permitia a atividade

⁶ Cf EWEN, L'Estrange. *“Lotteries and Sweepstakes: An Historical, Legal, and Ethical Survey of Their Introduction, Suppression, and Re-Establishment in the British Isles”*. New York: Benjamin Bloom, 1972. 24-28

⁷ Cf. *“Issue and Debate”*. In: *The New York Times*. Edição 22 de Fevereiro de 1977.

como forma de respeitar essas peculiaridades locais ou territoriais, estimular a economia (especialmente o “turismo de apostas”) ou compensar financeiramente determinadas comunidades.

Contudo, o fenômeno das apostas “on line” driblou as restrições legais em diversos países, inclusive nos EUA, aonde as autorizações e a legalização de operação (inclusive via internet ou outros meios remotos) sofriam severas restrições estatais.

Essa disseminação foi facilitada ainda depois que o Governador de Nova Jersey obteve junto à Suprema Corte dos EUA⁸ a declaração de inconstitucionalidade da Lei Federal (*PASPA - Professional and Amateur Sports Protection Act* de 1992) que proibia as atividades de apostas esportivas naquele país. Agora a competência para autorização e regulação é dos Estados.

No Brasil, as apostas em cassinos, no “jogo do bicho” e em outros jogos de azar ou “puro azar” foram surgindo e crescendo no Brasil, tendo atingido sua Era de Ouro nas décadas de 30 e 40. Diante dos impactos sociais e na esteira de debates morais e ideológicos acabaram sendo objeto de proibições e restrições, desde as normas de Contravenções Penais (Decreto-Lei n. 3.688/41) até a proibição do Presidente Gaspar Dutra em 1946 (Decreto-Lei n. 9.215/46). Depois foram mantidas como contravenção penal, sendo liberadas apenas as corridas de cavalos e as loterias públicas (Federal e dos Estados que já as haviam implantadas – recentemente o Supremo Tribunal Federal reconheceu sua legalidade para todos os Estados e Municípios – RE 1.498.128 – Tema 1323 da Repercussão Geral do STF)

⁸ **Murphy v. National Collegiate Athletic Association**, No. 16-476, 584 U.S. 453 (2018) [138 S. Ct. 1461]. Neste caso, discutiu-se à luz da 10ª Emenda à Constituição dos Estados Unidos se o governo federal dos EUA teria o direito de controlar a legislação estadual. O Estado de Nova Jersey, representado pelo Governador Philip D. Murphy, buscou a revogação da Lei de Proteção ao Esporte Profissional e Amador (*PASPA*), permitindo apostas esportivas patrocinadas ou autorizadas pelo estado. O caso, anteriormente intitulado *Christie v. National Collegiate Athletic Association* até que o governador Chris Christie deixou o cargo, foi combinado com *NJ Thoroughbred Horsemen v. NCAA* No. 16-477. Em 14 de maio de 2018, a Suprema Corte reverteu as conclusões do Tribunal inferior, favorecendo Nova Jersey ao decidir que o *PASPA* violou o princípio antidirigista federal (preservação da autonomia dos Estados Federados) por 7 votos a 2 e declarou toda a lei inconstitucional por 6 votos a 3.

As apostas realizadas em hipódromos ou em locais autorizados já estavam descriminalizadas na lei penal vigente no Brasil desde a década de quarenta, como se verifica no tipo penal que as exclui da definição dos jogos de azar, *verbis*:

Decreto-Lei nº 4.866, de 23.10.1942 – CONTRAVENÇÕES PENAIS

(com a redação do Decreto-Lei 9.215, de 30.4.1946)

Art. 50. Estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem ele:

Pena - prisão simples, de três meses a um ano, e multa, de dois a quinze contos de réis, estendendo-se os efeitos da condenação à perda dos moveis e objetos de decoração do local.

Pena - prisão simples, de três meses a um ano, e multa, de dois a quinze contos de réis, estendendo-se os efeitos da condenação à perda dos moveis e objetos de decoração do local.

(...)

§ 3º Consideram-se, jogos de azar:

(...)

b) as apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas;

E desde então as apostas são a fonte própria e regular para o financiamento destas atividades, inclusive das atividades turfísticas, como disciplinado na Lei n. 7.291/1984, que assim prevê, *in verbis*:

Art.6º - A realização de corridas de cavalo, com exploração de apostas, é permitida no País com a finalidade de suprir os recursos necessários à coordenação e fiscalização da equideocultura nacional, através da Comissão Coordenadora da Criação do Cavalo Nacional - CCCCN.

Art.7º - A autorização a entidades turfísticas, para exploração de apostas, atestada sua viabilidade técnica e econômica, será concedida através de carta patente expedida pela comissão Coordenadora da Criação do Cavalo Nacional - CCCCN, juntamente com a homologação do Plano Geral de Apostas.

Parágrafo único. A Comissão Coordenadora da Criação do Cavalo Nacional - CCCCN poderá conceder, a título experimental, por prazo não superior a 180 (cento e oitenta) dias, autorização para:

a) exploração de apostas a novas entidades;

b) exploração de modalidades de apostas, não constantes do Plano Geral de Apostas homologado.

Portanto, analisadas a legislação e as práticas, históricas e atuais no mundo e no Brasil, pode-se afirmar que as apostas foram severamente restringidas no Brasil nos últimos 75 anos, tornando distante a memória dos seus impactos positivos e negativos na sociedade brasileira.

Entretanto, um novo fenômeno mundial se estabeleceu a partir da liberalização das apostas no Reino Unido, especialmente nos seus territórios incentivados (pequenos paraísos fiscais, como a Ilha de Mann, Gibraltar etc), pelo governo trabalhista do Primeiro-Ministro Inglês Tony Blair, que aprovou o *Gambling Act* de 2005.

O objetivo era aumentar o turismo de entretenimento e arrecadação - sempre a mesma “desculpa” histórica para a liberação.

Naquela quadra ainda não se tinha uma ideia clara do alcance efetivo das apostas *on line* na Inglaterra e no mundo.

Segundo o periódico inglês *The Guardian*⁹, alguns chefes de casas de apostas acumularam fortunas imensas. **Denise Coates**, chefe da Bet365 (maior empresas de apostas do Ocidente, com sede em Gibraltar) já acumula mais de 10 bilhões de dólares em patrimônio pessoal.



As máquinas de apostas de £100 por rodada, conhecidas como "terminais de apostas de odds fixas" (FOBTs), se tornaram famosas como o "crack da jogatina". Essas máquinas foram associadas a altas taxas de vício e perdas devastadoras, mas geravam lucros enormes. Quando o governo limitou o número de máquinas a quatro por loja, as casas de apostas abriram mais lojas. No ano passado, após uma longa campanha, o governo reduziu o valor máximo da aposta para £2.

A desregulamentação também levou a um aumento acentuado no número de anúncios de jogos de azar inglesa, agora turbinadas pelos jogos e aplicativos

⁹ Conforme matéria publicada em <https://www.theguardian.com/society/2023/jun/15/tony-blairs-bet-on-gambling-britain-has-spiralled-out-of-control> e <https://www.theguardian.com/society/2020/jan/16/how-britain-got-the-gambling-bug> e visitadas em 18 de outubro de 2024.

on line (operados por empresas situadas nos paraísos fiscais inglês e em outros, espalhados no mundo).

Em 2013, o regulador de transmissões, Ofcom, descobriu que o número de anúncios na TV havia aumentado 600% em seis anos. O gasto anual do setor com publicidade alcançou £1,5 bilhão em 2017. Muitos desses anúncios estavam vinculados às transmissões ao vivo de jogos de futebol. A crescente preocupação pública sobre o impacto nos jovens levou a indústria a impor uma proibição voluntária de anúncios de apostas durante o período de transmissões ao vivo a partir de 2019. No entanto, alguns passaram a focar suas estratégias de marketing nas redes sociais.

O futebol continua sendo a maior fonte de receita da indústria de apostas. Dos 40 principais clubes do futebol inglês, 35 têm patrocinadores de apostas. Houve também negócios controversos, como a parceria entre Wayne Rooney e o Derby County com o cassino online 32Red.

O crescimento da indústria de apostas foi acompanhado por uma onda de transgressões, o que levou várias empresas a serem sancionadas pelo regulador. Entre as penalizadas estão Betfred, PaddyPower, Ladbrokes Coral, William Hill, SkyBet, 888, 32Red e LeoVegas, entre outras.

Em alguns casos, jogadores com problemas de vício em apostas receberam dinheiro em troca de assinarem acordos de confidencialidade, impedindo-os de levar adiante ações contra falhas específicas de algumas empresas de apostas, apesar da "Comissão de Apostas" inglesa tentar reprimir essa prática.

Algumas técnicas ainda são permitidas, mas são cada vez mais vistas como questionáveis. No início deste ano, o *The Guardian* revelou detalhes sobre o uso de "esquemas VIP" – ofertas de apostas gratuitas e ingressos para grandes eventos esportivos destinadas a jogadores de alto valor – implicados em vários casos de vício em jogos de azar que saíram do controle. A comissão está revisando esses esquemas e pode proibi-los. Recentemente, a comissão anunciou planos para impedir que jogadores usem cartões de crédito para apostar, após casos em que viciados usaram múltiplos cartões para acumular dívidas gigantescas.

A indústria alega que a taxa de viciados em jogos de azar permaneceu relativamente estável em 1% da população, apesar da desregulamentação. No entanto, isso equivale a 540 mil pessoas, e as internações hospitalares relacionadas ao vício estão aumentando. Mas estudos recentes sugerem um aumento no número de jovens viciados em jogos de azar na Inglaterra, chegando em 2024 a mais de 80 mil doentes graves.

O governo adotou no âmbito do sistema nacional de saúde (NHS) um sistema de ajuda e aconselhamento gratuitos sobre problemas com jogos de azar, disponibilizando e fazendo propaganda do atendimento on line chamado de *BeGambleAware.org* ou através do telefone da *National Gambling Helpline* (número 0808 8020 133).

Essa avalanche das apostas *on line* chegou ao Brasil e inundou as telas dos computadores e celulares dos brasileiros depois que as comportas foram abertas pela Lei n. 13.756/2018, que “descriminalizou a atividade antes de regulamentá-la”.

Com isso o Brasil veio batendo todos os recordes de disseminação de apostas nos últimos cinco anos, não somente daquelas liberadas pela novel legislação, sem qualquer controle público, estatal, cívico ou privado.

Além dos números e impactos apresentados pela Confederação Nacional do Comércio sobre os impactos no comércio (inclusive de gêneros alimentícios), no lazer e na inadimplência de todas as classes (sobretudo das mais pobres), há outros dados relevantes, como os levantamentos da ANBIMA. Segundo o Raio X do Investidor, 14% dos brasileiros fizeram apostas online em 2023, mas só 2% investiram em ações¹⁰.

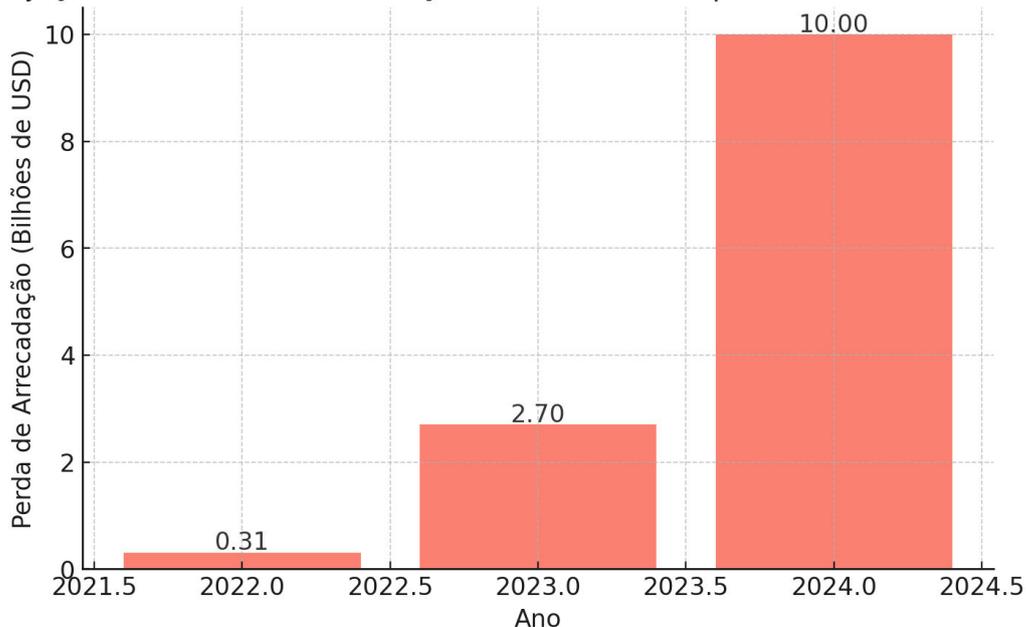
Segundo o Banco Central do Brasil, a remessa de dinheiro para as casas de apostas *on line* nos últimos 3 anos, foi crescente, saindo de 32 bilhões de reais em 2022, para 54 bilhões em 2023 e projetada para cerca de 200 bilhões de reais em 2024

¹⁰ <https://investidor10.com.br/amp/noticias/apostas-online-superam-investimentos-em-bolsa-no-brasil-diz-anbima-103999/> visitado em 18 de outubro de 2024.

(incluindo jogos como Tigrinho, Aviãozinho, Roletas, Maquininhas Caça-Níqueis virtuais entre outras não permitidas sequer na legislação ora questionada).

Estes valores representam uma sonegação somente de ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza) na ordem, respectiva de 310 milhões (2022), 2,7 bilhões (2023) e 10 bilhões de reais (2024), conforme destacado no gráfico abaixo.

Projeção de Perda de Arrecadação de ISSQN com Apostas Online (2022-2024)



A regulamentação mínima prevista para o prazo de dois anos não veio até a presente data, sendo que a **Lei 14.790/2023**, ora em testilha, também apresenta regulação débil e danosa aos direitos constitucionais individuais e coletivos, **sendo especialmente leniente e omissa em relação sonegação fiscal e inadimplência tributária pretérita e com a potencial lavagem de dinheiro** por parte das “empresas de BETs”, que agora pedem a legalização de suas atividades no país mediante o pagamento de outorga (pela abertura do “monopólio fiscal”), que assim funcionaria como uma espécie de indulgência estatal.

Assim, diante deste cenário é que a ABRASF pretende contribuir com o debate travado nos autos desta ação, para que essa Colenda Corte analise a legislação em conformidade com a Constituição de 1988, que protege não somente os interesses em Saúde pública e individual, na Economia popular e familiar, mas também as Finanças Públicas e a Moralidade Administrativo-Fiscal e Tributária.

I.B) O IMPACTO ECONÔMICO-SOCIAL DAS APOSTAS “ON LINE” NO BRASIL, CONFORME NARRATIVA DA INICIAL DESTA ADI 7721. ESCORÇO DO HISTÓRIO PROCESSUAL DESTA ADI ATÉ A PRESENTE DATA.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de concessão de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC, na qual se busca a declaração de inconstitucionalidade, em sua integralidade, da Lei Federal nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, conhecida como "Lei das Bets", que regulamenta a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa.

Conforme argumenta a CNC, a referida lei tem causado uma expansão descontrolada das apostas de quota fixa (bets), desencadeando comportamentos compulsivos em diversos usuários (transtornos psicológicos), o que resulta no aumento do endividamento das famílias brasileiras e no enfraquecimento do comércio varejista, setor econômico representado pela CNC. Esse impacto negativo atinge, inclusive, a aquisição de bens essenciais pela população, como alimentos, saúde, vestuário e transporte.

Assim, a CNC sustenta que a Lei nº 14.790/2023 viola a Constituição Federal de 1988, em seus arts. 1º, IV, 170, 174, 196 e 227, especialmente por que não contempla regras efetivas para regularidade, controle e limitação do jogo (principalmente o compulsivo), colocando em risco a saúde econômico-financeira dos núcleos familiares, e, conseqüentemente, a economia nacional.

Considerando a complexidade da matéria, seu relevante impacto na ordem social e na segurança jurídica, o Excelentíssimo Relator destacou a interdisciplinaridade da questão e, em decisão monocrática proferida em 26/09/2024, abrangendo aspectos de neurociência, econômicos e sociais, e convocou audiência pública para o dia 11/11/2024, às 10h.

Com efeito, o pedido formulado pela autora é amplo e se destina à declaração global de inconstitucionalidade da lei, o que resultaria, em termos práticos, na proibição das atividades de apostas por quota fixa e, principalmente, as de “puro azar” no Brasil, o que poderá comportar, no julgamento a ser proferido por essa

Colenda Corte, **eventual julgamento de procedência parcial do pedido**, com a legalização das operações de BETs no país, com a imposição de restrições mais ou menos limitantes – como será proposto abaixo.

Confirma-se o pedido da inicial desta Ação Direta, neste particular
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;

II) DO MÉRITO

II.A) INCONSTITUCIONALIDADES DA LEI IN. 14.790/2023 NÃO CONTEMPLADAS NA FUNDAMENTAÇÃO DO PEDIDO DE NULIDADE/PROIBIÇÃO, MAS ABRANGIDOS PELO AMPLO PEDIDO DECLARATÓRIO FINAL. AMPLIAÇÃO DA CAUSA PETENDI ADMITIDA PELA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Como se pode verificar nesta ADI 7721, o pedido de declaração de nulidade por inconstitucionalidade de toda a Lei n. 14.790/2023 é amplíssimo.

Confira-se, por todos, os seguintes trechos de arestos dessa Egrégia Corte, *verbis*:

*Portanto, quase todas os questionamentos acerca da sua (in)constitucionalidade podem ser versados nestes autos, diante da jurisprudência dessa Suprema Corte que admite a causa petendi aberta. Nesses casos, em que esta Corte não se manifestou sobre a questão constitucional específica, entendo ser cabível a reapreciação da norma anteriormente considerada válida pelo Tribunal, sobretudo quando a análise da constitucionalidade do ato normativo ocorreu apenas sob o aspecto formal. **A coisa julgada e a causa de pedir aberta no controle abstrato não devem funcionar como mecanismos para impedir a análise de questões constitucionais não apreciadas sobre o respectivo ato normativo.** Caso assim não fosse, esta Corte permitiria a manutenção no ordenamento jurídico de dispositivos em aparente desacordo com a Constituição pelo simples fato de a sua validade, sob o ponto de vista formal, já haver sido atestada em julgamentos anteriores. A validade formal do diploma legal não garante imunidade a vícios de natureza material, e não se pode realisticamente supor que o Tribunal irá antever todos os possíveis vícios de inconstitucionalidade material nestas hipóteses. [ADI 5.081, voto do rel. min. Roberto Barroso, j. 27-5-2015, P, DJE de 19-8-2015).*

*"É da jurisprudência do Plenário, o entendimento de que, na ação direta de inconstitucionalidade, seu julgamento independe da causa petendi formulada na inicial, ou seja, dos fundamentos jurídicos nela deduzidos, pois, havendo, nesse processo objetivo, argüição de inconstitucionalidade, **a Corte deve considerá-la sob todos os aspectos em face da Constituição e não apenas diante daqueles focalizados pelo autor.** É de se presumir, então, que, no precedente, ao menos implicitamente, hajam sido considerados quaisquer fundamentos para eventual argüição de inconstitucionalidade, inclusive os apresentados na inicial da presente ação." (ADI 1.896-MC, rel. min. Sydney Sanches, j. 18-2-1999, P, DJ de 28-5-1999.)*

II.A.1) 1ª NOVA CAUSA PETENDI / FUNDAMENTO PARA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE (PARCIAL) DA LEI N. 14.790/2023: NECESSIDADE DO RECOLHIMENTO DOS TRIBUTOS DEVIDOS PELAS OPERAÇÕES EVENTUALMENTE REALIZADAS NO BRASIL DESDE 2018).

Como já se pode entrever da narrativa geral do fatos e circunstâncias que contextualizam a presente debate constitucional e constituem transversais de análise jurídico-econômica e financeira, há verticais de caráter tributário, fiscal e financeiro que também devem ser analisados dentro do pedido de nulidade da Lei Federal n. 14.790/2023.

O primeiro destes diz respeito à sonegação fiscal e à inadimplência tributária contumazes e de elevada monta destas empresas que estão potencialmente habilitadas a operar no Brasil, mas que já vinham prestando serviços para usuários brasileiros, muitas delas desde 2018 – inclusive por outras empresas a elas ligadas.

Estes recursos não recolhidos aos cofres públicos brasileiros já configuram crimes contra a ordem tributária.

Além desta violação ao ordenamento constitucional em seu princípios de moralidade e probidade administrativo-fiscal, há também a omissão da legislação em relação à origem lícita dos destinados ao pagamento da outorga exigida pela legislação federal entelada e o risco de lavagem de dinheiro.

Com efeito, essa Colenda Suprema Corte já decidiu favoravelmente à proibição da realização de atividades empresariais no Brasil diante da **falta de pagamento de tributos**, em relação a empresas e empreendimentos de objeto social potencialmente danoso à sociedade, coletividades ou indivíduos – como no caso da indústria de cigarros e de bebidas alcoólicas. Para estas atividades danosas aos indivíduos e às coletividades brasileiras, nas quais as BETs podem e devem ser incluídas, o **escrutínio regulatório** deve ser mais rigoroso tanto em relação à **formulação das normas legais como em relação à sua aplicação, especialmente no que diz respeito à outorga administrativa, a regularidade fiscal e à tributação das respectivas atividades.**

Cite-se, por todos, o caso emblemático julgado pelo STF conhecido como “**American Virginia**” (Recurso Extraordinário 550.769), do qual se destaca o seguinte trecho do voto do Relator, Ministro Joaquim Barbosa, *verbis*:

*Na linha adotada no acórdão, o Decreto-lei 1.593/1977 foi recebido pela Constituição de 1988, pois **duas características da atividade da indústria do tabaco, a magnitude da arrecadação e o impacto na saúde pública, justificariam a restrição.** Em especial, como se lê logo na ementa, ‘a **arrecadação tributária decorrente da fabricação do tabaco é imprescindível para que possa arcar com os custos das doenças relacionadas ao consumo de cigarros**’.*

E cumpre lembrar que o principal ator federativo no Sistema Único de Saúde brasileiro, são os Municípios (credores do ISSQN sonogado ou inadimplido pelas empresas de BETs nos últimos 5 anos).

Com relação à descaracterização da proibição da atividade como “sanção política”, o voto do Relator do caso referido (American Virgínia), seguido à unanimidade, ainda destacou que, *in litteris*:

“Não há que se falar em sanção política se as restrições à prática de atividade econômica objetivam combater estruturas empresariais que têm na inadimplência tributária sistemática e consciente sua maior vantagem concorrencial. Para ser tida como inconstitucional, a restrição ao exercício de atividade econômica deve ser desproporcional e não-razoável”.

Há assim evidente afronta aos princípios constitucionais da moralidade administrativo-tributária e à probidade fiscal, contemplados pelo enunciado do caput do artigo 37¹¹ da Constituição de 1988, ao se omitir a legislação que pretende regular a atividade com relação à exigência da REGULARIDADE FISCAL DAS EMPRESAS DE BETS, devendo as mesmas COMPROVAR O RECOLHIMENTO DOS TRIBUTOS DEVIDOS POR SUAS ATIVIDADES REALIZADAS NO BRASIL, antes de aqui se estabelecerem fisicamente, por força das prestações de serviços de entretenimento-apostas, para consumidores domiciliados no Brasil.

A exigência também se afigura imperativa à luz do princípio constitucional da igualdade tributária, previsto no inciso II do artigo 150 da Constituição de 1988¹². Afinal, outras empresas de apostas, como os hipódromos e loterias públicas (federais e estaduais) recolheram e vem recolhendo os tributos devidos por suas atividades (e não apenas o imposto de renda devido pelos apostadores eventualmente premiados, mediante retenção na fonte ou não).

¹¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

¹² Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

II.A.2) DA INCIDÊNCIA DO ISSQN (IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA) SOBRE AS APOSTAS (OU AO MENOS SOBRE O PERCENTUAL RETIDO PELA ENTIDADE QUE EXPLORA AS APOSTAS (SEJA QUAIS FOREM AS SUAS MODALIDADES). PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COM REPERCUSSÃO GERAL (RE 634.764 – TEMA 700). POSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO DA BASE DE CÁLCULO DOS SERVIÇOS.

No julgamento de caso emblemático e pioneiro sobre a incidência de tributos, especialmente do ISSQN, sobre o preço pago pelos serviços de entretenimento prestados pelos hipódromos (corridas de cavalos), o Supremo Tribunal Federal assentou a incidência do imposto municipal sobre as atividades de exploração, venda e revenda de bilhetes de loteria, cartões, pules ou cupões de apostas, sorteios ou prêmios (conforme previsto na lista anexa à Lei Complementar 116/2003).

Naquela ocasião o voto-condutor do Acórdão (unânime) da lavra do Ministro Gilmar Mendes assentou, *in verbis*:

“Fica claro, portanto, que a remuneração [preço do serviço] pela prestação do serviço de exploração da atividade de apostas de corrida de cavalos é retirada do valor pago a título de apostas, e não de forma separada por meio da venda de bilhetes ou ingressos”.

Portanto, NÃO HÁ DÚVIDAS SOBRE A INCIDÊNCIA DO Imposto sobre serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e a existência de inadimplência contumaz e maciça das obrigações tributárias, por parte delas empresas que vem operando desde 2018 no Brasil na modalidade *on line*, prestando serviços de entretenimento em nome próprio ou com empresas do grupo econômico em favor de usuários domiciliados no país.

Estas empresas que agora pretendem legalizar suas atividades realizadas no país, a partir da vigência, regulamentação e execução da Lei n. 14.790/2023, pagando o valor de outorga exigido pelo Ministério da Fazenda (30 milhões de reais), não podem financiar o seu estabelecimento no país e tampouco a quitação da licença estatal de recursos empregando recursos amealhados às custas da

sonegação ou da inadimplência tributária com a mesma atividade, sob pena de afronta aos princípios da moralidade administrativo-tributária, igualdade e supremacia do interesse público sobre o interesse particular, sobretudo econômico.

Tampouco pode fazê-lo valendo-se de recursos provenientes de fontes ilícitas ou que configurem lavagem de dinheiro, como será destacado em item abaixo.

II.C) 2ª NOVA CAUSA PETENDI: CONTROLE DA ORIGEM DOS RECURSOS PARA PAGAMENTO DA OUTORGA ESTATAL E ESTABELECIMENTO NO BRASIL. RISCOS DE ESTÍMULO OU LENIÊNCIA COM A “LAVAGEM DE DINHEIRO”. RECOMENDÁVEL IMPOSIÇÃO PRETORIANA DE CRITÉRIOS MÍNIMOS, CASO NÃO EMENDADA A LEGISLAÇÃO VIGENTE.

Não bastasse a fragilidade e a omissão da lei quanto ao pagamento dos tributos devidos pelas atividades das empresas de apostas on line no Brasil desde 2018 como condição à regularização de suas atividades no Brasil, há ainda outra grave leniência e silêncio inconstitucional da Lei n. 14.790/2023, que não só colide com o sistema normativo brasileiro destinado a prevenir a lavagem de dinheiro no país, mas também os tratados internacionais de que o Brasil é parte, e as respectivas normas constitucionais que propugnam a integração internacional e o respeito à soberania nacional.

Como é notório no âmbito das empresas de apostas e na das legislações destinadas a regulá-las, o setor é conhecido como campo fértil para a práticas ilícitas de lavagem de capitais obtidos de forma ilícita em outras atividades (inclusive sonegação fiscal e tributária).

Segundo relatório recente da PriceWaterhouseCoopers¹³:

Os reguladores estão começando a escrutinar o setor de jogos de azar e conduzindo mais investigações, impondo penalidades cada vez mais severas às empresas que não cumprem as regulamentações de AML (Anti-Money Laundering – prevenção à lavagem de dinheiro).

No Reino Unido, em 2022, empresas de jogos de azar foram multadas

¹³ <https://www.pwc.pl/en/articles/aml-compliance-in-gambling-gaming-and-betting-around-the-globe.html>

em dezenas de milhões de libras esterlinas por falhas regulatórias. Essa empresa foi multada especificamente por falhas relacionadas à AML e à responsabilidade social em suas operações tanto online quanto presenciais. Sua operação online, que administra sites de jogos de azar, foi responsável por pagar uma parte significativa dessa multa. Entre outras falhas, as relacionadas à AML incluíam:

- *não realizar uma avaliação adequada dos riscos de sua operação online ser usada para lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo;*
- *permitir que clientes online depositassem grandes quantias sem realizar verificações suficientes de origem de fundos (SOF) – um consumidor foi autorizado a depositar £742.000 em 14 meses sem verificações apropriadas de SOF, e outro, que se sabia viver em moradia social, foi autorizado a depositar £186.000 em seis meses sem verificações suficientes de SOF;*
- *não realizar verificações aprimoradas de due diligence de clientes com rapidez – um cliente online foi autorizado a depositar £524.501 entre dezembro de 2019 e outubro de 2020 antes de o operador encerrar a conta devido à falta de fornecimento de evidências de SOF;*
- *confiar excessivamente em informações de fontes abertas – um consumidor online foi autorizado a depositar £140.700 entre dezembro de 2019 e outubro de 2020, mas antes de uma verificação de SOF em agosto de 2020, o operador baseou seu conhecimento da origem da riqueza do cliente em buscas de fontes abertas.*

As autoridades públicas de inúmeros países tem detectado a evasão ilícita, a sonegação e a inadimplência tributária conectada à lavagem de capitais, nas operações de diversos sites e aplicativos (apps) de apostas.

Uma das investigações recentes mais emblemáticas foi realizada na Índia, conforme noticiam os periódicos especializados:

Offshore Betting And Gambling Platforms Have Been Evading GST: Tax Department¹⁴

(...)

The Directorate General of GST Intelligence (DGGI) sent notices to as many as 38 such platforms earlier this month for allegedly laundering money and syphoning off taxes.

*These sites have been investigated several times for **tax evasion**. The*

¹⁴ <https://bwdisrupt.com/article/offshore-betting-and-gambling-platforms-have-been-evading-gst-tax-department-474200>, publicada em 26/04/2023. Visitada em 18/10/2024.

Enforcement Directorate (ED) also recovered Rs 212.91 crore in connection with money laundering investigations involving online gaming platforms through December 2022.

In February, the Indian authorities banned 138 Chinese betting apps for violating Section 69 of the IT Act. Late last year, the Centre also instructed Google to prohibit foreign online betting platforms, such as Betway and 1xBet, from distributing their adverts in the country.

Com efeito, há grave desarmonia da Lei enfocada com as regras de controle preventivo disciplinadas genericamente pela Lei n. 9.613/98 (com redação da Lei n. 14.478/2022), especialmente em relação aos seus artigos 9º, 10 e 11.

A omissão abusiva e inconstitucional da Lei n. 14.790/2023 malferre ainda os Tratados Internacionais dos quais o Brasil faz parte.

O Brasil é signatário de vários tratados e convenções internacionais destinados a combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. A adesão a esses acordos reflete o compromisso do país com a cooperação internacional e a implementação de medidas eficazes de prevenção e combate a esses crimes. Abaixo estão alguns dos principais tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, em especial os seguintes:

- 1. Convenção de Palermo (2000), que tem como foco o combate ao crime organizado transnacional, incluindo a lavagem de dinheiro, estabelecendo a necessidade de os países adotarem medidas legislativas para criminalizar a lavagem de dinheiro e colaborarem no combate ao crime organizado;
- 2. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003), também conhecida como Convenção de Mérida, tratando do combate à corrupção em nível global, onde a lavagem de dinheiro é um dos aspectos tratados no documento, e os países signatários são obrigados a adotar medidas para prevenir, detectar e punir a lavagem de dinheiro associada à corrupção;
- 3. Convenção Interamericana contra o Terrorismo (2002) firmada no

âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), essa convenção tem como principal objetivo o combate ao terrorismo e ao financiamento do terrorismo, incluindo a lavagem de dinheiro associada a essas atividades;

- 4. Recomendações do GAFI/FATF (1989 e atualizações) - Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) ou Financial Action Task Force (FATF), emitindo recomendações sobre medidas que os países devem adotar para prevenir a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. O Brasil é membro do GAFI por meio de sua participação no GAFILAT (Grupo de Ação Financeira da América Latina). Embora não seja um tratado formal, as recomendações do GAFI são amplamente adotadas pelos países signatários;
- 5. Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996) destinada a fortalecer a cooperação entre os países para prevenir e combater a corrupção. Ela aborda a lavagem de dinheiro como uma prática a ser combatida dentro desse contexto;

Esses tratados e convenções, somados à legislação interna do Brasil, como a Lei nº 9.613/1998 (que trata dos crimes de lavagem de dinheiro e da criação do COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras), reforçam o arcabouço legal e institucional do país no combate a esses crimes em cooperação com a comunidade internacional.

Entretanto, a Lei n. 14.790/2023 não estabelece um único controle preventivo contra a lavagem de dinheiro potencialmente existente no financiamento das empresas de apostas (e nas linhas de financiamento que elas podem realizar a favor de apostadores), devendo ser também inserido este fundamento nesta ADI, para fins de declaração parcial da inconstitucionalidade por omissão da lei, fixando-se requisitos compatíveis e adequados com a Constituição brasileira e com o sistema normativo vigente interno e internacional (do qual o Brasil participe) contra a lavagem de dinheiro, de modo a evitar a contaminação das Finanças Públicas e da Economia nacional como um todo com recursos de origem criminosa ou ilícita.

IV) DO INTERESSE E LEGITIMIDADE DA ABRASF EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA RELATIVA ÀS RECEITAS E FINANÇAS MUNICIPAIS.

IV.A) PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM O PRESENTE CASO. *AMICUS CURIAE*. NOVOS CONTORNOS E POSSIBILIDADES LEGAIS A PARTIR DO CPC DE 2015.

A figura do *amicus curiae* foi expressamente prestigiada pelo atual Código de Processo Civil, que ampliou as hipóteses de intervenção em relação ao regime anterior e, também, os poderes processuais dos “amigos da corte”, cujo escopo mais alargado foi deixado a critério do magistrado, *verbis*:

“Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

(...)

§ 2o Caberá ao juiz ou ao relator, na decisão que solicitar ou admitir a intervenção, definir os poderes do amicus curiae.

§ 3o O amicus curiae pode recorrer da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas.”

Esta celebrada ampliação da participação dos amigos da corte vem contribuindo para o incremento da qualidade das decisões, diante do fornecimento, por especialistas, de subsídios sobre o conhecimento dos temas judicializados.

O importante papel que este novo instituto vem exercendo no âmbito da jurisdição constitucional brasileira, assegurando a abertura de oportunidade argumentativa aos potenciais destinatários dos efeitos das decisões judiciais, sobretudo daquelas que ditam os caminhos jurisprudenciais (repetitivos, repercussão geral e controle abstrato), pode levar à melhor interpretação das normas cotejadas e a sua eficaz aplicação à luz da Constituição e dos direitos fundamentais.

Outrossim, a atuação do *amicus curiae* desempenha relevante função legitimadora e democratizante no âmbito do Poder Judiciário. O processo torna-se não só formalmente democrático, pois segue as regras do devido processo legal, como cristaliza, também, o exercício da democracia direta (substancial), ao permitir a voz daqueles cujos interesses jurídicos são processualmente qualificados.

Neste sentido, a lição abalizada de Cássio Scarpinella Bueno:¹⁵

*“A cooperação no sentido de diálogo, no sentido de troca de informações possíveis e necessárias para melhor decidir, é a própria face do **amicus curiae**, desde suas origens mais remotas. Assim, em função dessa cooperação, desenvolvimento e atualização do princípio do contraditório, realiza-se, também, a necessidade de as informações úteis para o julgamento da causa serem devidamente levadas ao conhecimento do magistrado, **viabilizando, com isso, que ele melhor absorva e, portanto, realize em concreto os valores dispersos pelo próprio Estado e pela sociedade**”.*

Com efeito, uma vez presentes os requisitos da legitimidade e da especialidade, a participação do amigo da corte é não apenas possível, mas desejável, diante da capacidade de contribuir de modo fundamental para o desfecho equânime e prudente da prestação jurisdicional.

IV.B) LEGITIMIDADE DA ABRASF. REPRESENTATIVIDADE E EXPERIÊNCIA DA ABRASF EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA MUNICIPAL. ATUAÇÃO DA ABRASF COMO *AMICUS CURIAE* NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO, ENTRE OUTROS.

A ABRASF é entidade que congrega, desde a sua fundação, em **1982**, os interesses dos vinte e sete municípios-capitais do Brasil (Aracaju, Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Goiânia, João Pessoa, Maceió, Manaus, Natal, Palmas, Porto Alegre, Porto Velho, Recife, Rio Branco, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís, São Paulo, Teresina, Vitória), destacadamente em matéria financeira e tributária.

A ABRASF foi constituída pela subscrição dos referidos Municípios, aprovando Estatutos nos quais se inserem os poderes para representá-los (doc.1).

As disposições estatutárias são expressas, inclusive no que diz respeito à representação perante todos os Poderes Públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário):

¹⁵ (“*Amicus Curiae* no Processo Civil Brasileiro”. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 56).

Art. 2º. A ABRASF tem por objetivo:

(...)

b) **zelar pelo interesse comum de seus associados, representando-os junto aos Poderes públicos**, entidades classistas ou outras instituições que possam colaborar para o atingimento de seu objetivo maior;

Esta representação vem sendo historicamente realizada no âmbito público e privado, **tendo sido reconhecida sua legitimidade material e formal por meio do Decreto Federal n. 6.038/2007, que regulamenta a Lei Complementar n. 123/2008 (Simples Nacional).**

Ao prever o Comitê Gestor do Simples Nacional, a Lei Complementar delegou ao Regulamento expedido pelo Presidente da República a função de identificar as entidades representativas dos Municípios em âmbito nacional, tendo sido eleitas, por sua condição histórica, material e formal, a **ABRASF (Associação Brasileira de Secretarias de Finanças das Capitais)** e a CNM (Confederação Nacional dos Municípios).

A propósito, confira-se o teor das normas citadas:

LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N. 123/06

Art. 2º O tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte de que trata o art. 1º desta Lei Complementar será gerido pelas instâncias a seguir especificadas:

I – Comitê Gestor do Simples Nacional, vinculado ao Ministério da Fazenda, composto por 4 (quatro) representantes da Secretaria da Receita Federal do Brasil, como representantes da União, 2 (dois) dos Estados e do Distrito Federal e 2 (dois) dos Municípios, para tratar dos aspectos tributários; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 128, de 2008)

(...)

§ 2º Os representantes dos Estados e do Distrito Federal nos Comitês referidos nos incisos I e III do caput deste artigo serão indicados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ e os dos Municípios serão indicados, um pela entidade representativa das Secretarias de Finanças das Capitais e outro pelas entidades de representação nacional dos Municípios brasileiros. (Redação dada pela Lei Complementar nº 128, de 2008).

DECRETO FEDERAL N. 6.038/07

Art. 1º Fica instituído o Comitê Gestor de Tributação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, denominado **Comitê Gestor do Simples Nacional - CGSN**, nos termos do art. 2º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Art. 2º O CGSN tem a seguinte composição:

- I - dois representantes da Secretaria da Receita Federal;
- II - dois representantes da Secretaria da Receita Previdenciária;
- III - dois representantes dos Estados; e

IV - DOIS *REPRESENTANTES DOS MUNICÍPIOS.*

§ 1o Os representantes e respectivos suplentes, de que trata:

I - os incisos I e II, serão indicados pelos titulares dos órgãos representados;

II - o inciso III, serão indicados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz);

III - o inciso IV, serão **indicados:**

A) UM PELA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS DAS CAPITAIS [ABRASF];

b) um pela Confederação Nacional de Municípios.

Com efeito, todos os interesses dos Municípios-Capitais relativos às finanças públicas locais, sobretudo de ordem tributária e de alcance nacional ou regional são, atualmente, veiculados por sua entidade representativa.

Esta qualidade foi alcançada ao longo de mais de **39** (trinta e nove) anos atuando em prol dos interesses municipais, tendo a ABRASF gerado por meio de suas Câmaras Técnicas (www.abrasf.org.br) os anteprojetos normativos mais importantes em matéria financeira e tributária municipal do país nos últimos anos, valendo destacar os seguintes:

- 1) Minuta de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) veiculada, aprovada e publicada como **Emenda Constitucional n. 29/2000**, tratando do **IPTU progressivo fiscal e extrafiscal**;
- 2) Minuta de PEC acoplada à Proposta aprovada pelo Congresso Nacional e publicada como **Emenda Constitucional n. 37/2002 (alíquota mínima nacional do ISSQN)**;
- 3) Minuta de PEC acoplada à Proposta aprovada pelo Congresso Nacional e publicada como **Emenda Constitucional n. 37/2002 (alíquota mínima nacional do ISSQN)**;
- 4) **Minuta de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) veiculada, aprovada e publicada como Emenda Constitucional n. 39/2002** (a qual instituiu a **Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública**);
- 5) **Anteprojeto de Lei Complementar, inserido no PLS 161/89**, posteriormente aprovado e publicado como Lei Complementar n. 116/2003 (atual **Lei Nacional do ISSQN**);
- 6) Substitutivos ao Projeto de Lei Complementar posteriormente aprovado como **Lei Complementar n. 123/06** (a qual disciplina o novo **Simplex Nacional**).

Hoje, a ABRASF é a entidade de representação dos Municípios com mais ampla atuação em matéria tributária e de finanças públicas em geral junto do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

O histórico de trinta e nove anos de atuação da ABRASF diante de

todos os Poderes da República Brasileira, destacadamente perante o Poder Judiciário, em temas relativos a Finanças e Tributação Municipal, somado às atribuições estatutárias da Associação, confirmam a pertinência temática entre o objeto desta demanda e os objetivos da ABRASF.

A representatividade e a experiência da ABRASF em temas tributários e financeiros municipais, bem como a relevância da matéria sob os pontos de vista jurídico e financeiro, econômico e social, autorizam a intervenção da entidade nesta demanda a teor do artigo 138, do CPC, *verbis*: “Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.”

Com efeito, esta é a ocasião adequada para que a novel figura do *amicus curiae* desempenhe sua função legitimadora e democratizante das decisões vinculantes do Supremo Tribunal Federal. O importante papel que este novo instituto vem exercendo no âmbito da jurisdição constitucional brasileira, assegurando a abertura de oportunidade argumentativa aos potenciais destinatários dos efeitos das decisões judiciais, pode levar à melhor interpretação das normas cotejadas e a sua eficaz aplicação à luz da Constituição e dos direitos fundamentais.

O “amigo da cúria” pode contribuir de modo fundamental para o desfecho equânime e prudente da prestação jurisdicional. O processo torna-se não só formalmente democrático, pois segue as regras do devido processo legal, como reflete também o exercício da democracia direta (substancial) ao permitir que a voz daqueles cujos interesses jurídicos são processualmente qualificados seja ouvida diretamente no âmbito do contraditório instaurado perante a Corte Constitucional.

Neste sentido, a douta manifestação do Ministro Celso Mello, no voto proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.777-8/SP, *verbis*:

“Na verdade, consoante ressalta PAOLO BIANCHI, em estudo sobre o tema (*Un'Amicizia Interessata: L'amicus curiae Davanti Alla Corte Suprema Degli Stati Uniti*), in *Giurisprudenza Costituzionale*”, Fasc. 6, nov/dez de 1995, Ano XI, Giuffrè), **a admissão do terceiro, na condição**

de "*amicus curiae*", no processo objetivo de controle normativo abstrato, **qualifica-se como fator de legitimação social das decisões do Tribunal Constitucional**, viabilizando, em obséquio ao postulado democrático, a abertura do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, em ordem a permitir que nele se realize a possibilidade de participação de entidades e de **instituições que efetivamente representem** os interesses gerais da coletividade ou que expressem **os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais**".

A jurisprudência dessa Egrégia Corte tem decidido o tema admitindo a participação de entidades associativas, representantes de pessoas cujos interesses diretos ou indiretos são potencialmente afetados pela decisão judicial, conforme se dessume dos seguintes julgados:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 565.714

Relatora: Min. Carmen Lúcia

Excerto do Voto:" (...) A presença do *amicus curiae* no momento em que se julgará a questão constitucional cuja repercussão geral fora reconhecida não só é possível como é desejável.

(...)

3. A exigência de repercussão geral da questão constitucional tornou definitiva a objetivação do julgamento do recurso extraordinário e dos efeitos dele decorrentes, de modo a que a tese jurídica a ser firmada pelo Supremo Tribunal Federal seja aplicada a todos os casos cuja identidade de matérias já tenha sido reconhecida pelo Supremo Tribunal (art. 328 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal) ou pelos juízos e tribunais de origem (art. 543-B do Código de Processo Civil), ainda que a conclusão de julgamento seja diversa em cada caso. Essa nova característica torna mais do que legítima a presença de *amicus curiae*, ainda que não se tenha disposição legal expressa, circunstância já examinada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2.321-MC, DJ 10.6.2005, cujo Relator, o eminente Ministro Celso de Mello, assim fundamentou a sua admissão de *amicus curiae* em ação direta de inconstitucionalidade."

A ABRASF já foi admitida como *amicus curiae* em dezenas de casos, valendo citar alguns deles no âmbito do Supremo Tribunal Federal: **ADI n. 4425**, Relator Ministro Luiz Fux; **ADI n. 4357**, Relator Ministro Luiz Fux; **ADI n. 3142**, Relator Ministro Dias Toffoli; **ADI n. 4389**, Ministro Roberto Barroso; **RE 603136**, Relator Ministro Gilmar

Mendes; **RE 605552**, Relator Ministro Dias Toffoli; **RE 602347**, Relator Ministro Ricardo Lewandowski; **RE 566349**, Relatora Ministra Carmen Lúcia; **RE 688223**, Relator Ministro Luiz Fux; **RE 565089**, Relator Ministro Marco Aurélio; **RE 705423**; **RE 601392**; **RE 648245**; **RE 651703**; **RE 540829**; **RE 597092**; **RE 599176**; **RE 547245**; **RE 592905**; **RE 627051**; e **RE 773992**, entre inúmeros outros casos envolvendo o interesse financeiro dos Municípios Capitais

Importante transcrever algumas dessas decisões, *verbis*:

RE 565.089

Relator: Ministro Marco Aurélio

“A Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais Brasileiras – ABRASF requer a admissão no processo como interessada. Discorre sobre o mérito do recurso e alega a relevância do tema em debate para os vinte e sete municípios capitais do Brasil. Apresenta procuração e documentos constitutivos. (...) 4. Defiro o pedido formulado.”

RE 651.703

Relator: Ministro Luiz Fux

“A pertinência do tema a ser julgado por este Tribunal com as atribuições institucionais do requerente legitima a sua atuação. Ex positis, ADMITO o ingresso da ABRASF no feito, na qualidade de amicus curiae. À Secretaria para que proceda às anotações.”

RE 773.992

Relator: Ministro Dias Toffoli

“A ABRASF preenche os requisitos necessários para o seu ingresso na causa na qualidade de amicus curiae, haja vista que há relação direta entre os interesses da associação e a matéria relativa à imunidade recíproca do IPTU, objeto do recurso extraordinário. Ante o exposto, nos termos do artigo 323, § 2º, do RISTF, defiro o pedido de ingresso no feito, na qualidade amicus curiae, e determino à Secretaria Judiciária que inclua na autuação o nome do peticionário e de seu representante legal.”

RE 705.423

Relator: Ministro Ricardo Lewandowski

“A Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais Brasileiras – ABRASF (fls. 487-520) e a Confederação Nacional dos Municípios – CNM (fls. 523-546) requerem o ingresso no feito na qualidade de amici curiae. (...)

Verifico que os requerentes atendem aos requisitos necessários para participar desta ação na qualidade de amici curiae, podendo apresentar memoriais e, caso queiram, realizar sustentação oral na sessão de julgamento. Isso posto, defiro os pedidos.

RE 597.092

Relator: Ministro Ricardo Lewandowski

“A Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais – ABRASF juntou aos autos cópia de seu estatuto, documento necessário para que se comprove a pertinência entre seu objeto social e o tema tratado no recurso extraordinário. (...) Verifico que a requerente atende aos requisitos necessários para participar desta ação na qualidade de amicus curiae. Isso posto, defiro o pedido. Publique-se. Brasília, 18 de fevereiro de 2013.”

Diante do exposto, pode-se afirmar o conteúdo e a amplitude da representatividade e experiência da ABRASF em matéria de Finanças Públicas e sobretudo de Tributação municipal perante todas as esferas dos Poderes Executivo (nacional), Legislativo e Judiciário.

IV.C) PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE OS OBJETIVOS DA ABRASF E A MATÉRIA DEDUZIDA EM JUÍZO NESTA AÇÃO, PERANTE ESSA EGRÉGIA CORTE. RELAÇÃO INTRÍNSECA ENTRE A DISCUSSÃO ACERCA DA FALTA DO RECOLHIMENTO DE TRIBUTOS POR ATIVIDADES DANOSAS E DE GRAND EIMPACTO ECONÔMICO E SOCIAL E AUSÊNCIA DE MECANISMO CONTRA A LAVAGEM DE DINHEIRO, DIANTE DE OPERAÇÕES NOTORIAMENTE CONTAMINADAS POR ESSA PRÁTICA.

O tema da sonegação tributária de tributos, especialmente municipais, está intrinsecamente relacionado ao objeto desta Associação, visto que o exercício da competência tributária municipal é capitaneado pelas respectivas Secretarias de Finanças, cujas atribuições encampam o lançamento e arrecadação do ISSQN.

Acrescente-se, ainda, que a ABRASF desempenhou o papel de *amicus curiae* na formação do precedente acerca da incidência desses impostos sobre apostas (caso Jockey Club do Brasil – RE 634.764).

Confirma-se, assim, a pertinência temática com os objetivos desta Associação, que reúne as Secretarias de Finanças de todos os Municípios Capitais há quase quarenta anos, cujo estatuto dispõe que

ESTATUTO SOCIAL DA ABRASF (anexo)

Artigo 2º – A ABRASF tem como objetivo:

*Congregar os secretários de Finanças dos **municípios das capitais**, visando o aperfeiçoamento e fortalecimento da administração financeira e tributária municipal;*

Zelar pelo interesse comum dos associados, representando-os junto aos poderes públicos, entidades classistas ou outras instituições que possam colaborar;

Portanto, afigura-se bastante nítido o interesse das municipalidades representadas pela ABRASF, na qualidade *amicus curiae*, em trazer contribuições fáticas e jurídicas ao presente debate constitucional, bem como cristalina a sua pertinência temática com os objetivos institucionais e com a já tradicional atuação desta entidade perante essa Egrégia Suprema Corte.

Diante de todo o exposto, requer a ABRASF – Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais - sua admissão como *amicus curiae*, pelas razões acima expendidas, com destaque para as seguintes:

- (1) Fatos e temas relativos à sonegação tributária, impacto para a tributação e receita municipais (ISSQN, que incide sobre apostas, conforme decisão paradigmática do STF – RE 634.764, no qual atuou a ABRASF - e parcela do IRPJ destinada ao FPM), relativamente às operações das empresas de apostas (*betting*) no mundo e no Brasil (especialmente a partir de 2018);
- (2) Elementos e normas constitucionais, internacionais e internas atinentes à prevenção contra a lavagem de dinheiro, notoriamente existente no ambiente empresarial das empresas de apostas (e não apenas nas atividades dos apostadores);

Tudo isso diante da omissão, das lacunas e da leniência da Lei Federal n. 14.790/2023 e da sua regulamentação até aqui anunciada (assim como se sua predecessora, a Lei Federal n. 13.576/2018), afrontando o sistema constitucional o ordenamento jurídico vigente no Brasil e em nível internacional, especialmente os princípios da moralidade administrativo-fiscal, da probidade financeira, da igualdade tributária e da prevenção à lavagem de dinheiro, conforme sustentado e demonstrado nos itens acima.

Neste sentido, a ABRASF desde já pleiteia ao STF que declare ao menos a inconstitucionalidade por omissão da Lei n. 14.790/2023, determinando a inserção de critérios e instrumentos que exijam:

- (1) O recolhimento prévio de todos os tributos devidos pelas empresas-requerentes de autorização para operarem no Brasil sistemas e negócios de apostas ou jogos, em razão de atividades que já tenham realizado no país ou destinadas a consumidores brasileiros, ainda que a partir de estabelecimentos situados no exterior, pois todas são fatos geradores tributários, especialmente do ISSQN e IRPJ (além de PIS/COFINS, etc);
- (2) A comprovação da origem lícita dos recursos destinados ao pagamento do valor exigido como outorga para a obtenção da licença de estabelecimento e operação no país ou para consumidores brasileiros, bem como para a aquisição de ativos no Brasil ou para realização de suas atividades destinadas a pessoas domiciliadas em território brasileiro.

Por fim, a ABRASF assinala, sua legitimidade e importância institucional construída ao longo dos anos em favor da defesa dos interesses dos Municípios-Capitais brasileiros e das Finanças Públicas nacionais e locais, especialmente junto a essa Egrégia Suprema Corte Constitucional.

Requer, portanto, sua inscrição e admissão para participar na audiência pública que será realizada por essa Colenda Corte, conforme requerimento já formulado pela ABRASF, por mensagem encaminhada ao endereço eletrônico adi7721@stf.jus.br, na data limite (18/10/2024) fixada pelo Senhor Relator, Ministro Luiz Fux.

Brasília, 18 de outubro de 2024.

RICARDO ALMEIDA RIBEIRO DA SILVA
OAB / RJ 81.438 | OAB/DF 58.935

Alexandre Grabert Baranjak
OAB/RJ 214.669