



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA NACIONAL DA UNIÃO DE DEFESA DA DEMOCRACIA

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA ____ VARA FEDERAL
DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE PERNAMBUCO

A UNIÃO, pessoa jurídica de direito público interno, vem, respeitosamente, por seus advogados signatários, com fundamento nos termos do art. 131 da Constituição Federal, da Lei Complementar n. 73/93 e dos art. 1º, incisos II e IV, da Lei nº 7.347/85, ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

em face das seguintes sociedades empresárias:

1. KAIZEN GAMING BRASIL LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 46.786.961/0001-74, com sede na Avenida Doutora Ruth Cardoso, nº 8.501, 25º andar, Edifício Eldorado Business Tower, Pinheiros, São Paulo/SP, CEP 05425-070, operadora da marca **BETANO**;

2. HS DO BRASIL LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 47.123.407/0001-70, com sede na Alameda Araguaia, nº 2.104, 5º andar, sala 51-A, Alphaville Industrial, Barueri/SP, CEP 06455-000, operadora da marca **BET365**;

3. SPRBT INTERACTIVE BRASIL LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 54.071.596/0001-40, com sede na Alameda Rio Claro, nº 241, 11º andar, sala 11-101, Bela Vista, São Paulo/SP, CEP 01332-907, operadora da marca **SUPERBET**;

4. VENTMEAR BRASIL S.A., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 52.868.380/0001-84, com sede na Avenida Brigadeiro Faria Lima, nº 4.055, 3º andar, sala 03-115, Itaim Bibi, São Paulo/SP, CEP 04538-133, operadora da marca **SPORTINGBET**;

5. ESPORTES GAMING BRASIL LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 56.075.466/0001-00, com sede na Rua General Joaquim Inácio, nº 830, sala 1001, Edifício The Plaza Business Center, Paissandu, Recife/PE, CEP 50070-495, operadora das marcas **ESPORTES DA SORTE** e **ONABET**

6. FOGGO ENTERTAINMENT LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 56.431.248/0001-61, com sede na Avenida Paulista, nº 475, 2º andar, Bela Vista, São Paulo/SP, CEP 01311-000, operadora da marca **BLAZE**;

7. NSX BRASIL S.A., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 55.056.104/0001-00, com sede na Rua Antônio Lumack do Monte, nº 96, Agência Bancária 2, Edifício Empresarial Center II, sala S2, Boa Viagem, Recife/PE, CEP 51020-350, operadora da marca **BETNACIONAL**;

8. EB INTERMEDIACOES E JOGOS S/A, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 52.639.845/0001-25, com sede na Rua Geraldo Flausino Gomes, nº 78, 2º andar, Cidade Monções, São Paulo/SP, CEP 04575-903, operadora da marca **ESTRELABET**;

9. ANA GAMING BRASIL S.A., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 55.933.850/0001-34, com sede na Alameda Oscar Niemeyer, nº 132, 12º andar, sala 1202, Vale do Sereno, Nova Lima/MG, CEP 34006-049, operadora das marcas **7K e CASSINO**.

10. OIG GAMING BRAZIL LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 55.459.453/0001-72, com sede na Avenida José Lopes da Silva, nº 187, Centro, Santo Antônio de Lisboa/PI, CEP 64640-000, operadora das marcas **7GAMES e BETÃO**;

11. BPX BETS SPORTS GROUP LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 55.590.815/0001-60, com sede na Rua Vidal de Negreiros, nº 231, 3º andar, sala 304, Centro, Campina Grande/PB, CEP 58400-263, operadora da marca **VAIDEBET**;

12. H2 LICENSED LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 56.303.755/0001-10, com sede na Rua Henrique Schaumann, nº 566, 4º andar, sala 4, Pinheiros, São Paulo/SP, CEP 05413-010, operadora da marca **H2 BET**;

13. PIXBET SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 40.633.348/0001-30, com sede na Rua Maestro João Modesto de Araújo, s/n, 1º andar, Centro, Serra Branca/PB, CEP 58580-000, operadora da marca **PIXBET**;

14. NVBT GAMING LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 50.587.712/0001-27, com sede na Avenida Doutor Chucri Zaidan, nº 296, 14º andar, Vila Cordeiro, São Paulo/SP, CEP 04583-110, operadora da marca **NOVIBET**;

15. SEVENX GAMING S/A, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 56.504.413/0001-68, com sede na Alameda Oscar Niemeyer, nº 119, salas 1501 a 1504, Vila da Serra, Nova Lima/MG, CEP 34006-056, operadora da marca **BULLSBET**;

16. NSX BETFAIR BRASIL S.A., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 55.229.080/0001-43, com sede na Avenida Brigadeiro Faria Lima, nº 3.600, conjunto 72, 7º andar – parte, Itaim Bibi, São Paulo/SP, CEP 04538-132, operadora da marca **BETFAIR**;

17. APOLLO OPERATIONS LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 54.923.003/0001-26, com sede na Rua Venâncio Aires, nº 387, 6º andar, Centro, Santa Cruz do Sul/RS, CEP 96810-204, operadora da marca **KTO**.

em razão dos fatos e fundamentos jurídicos a seguir delineados.

SÍNTESE DA DEMANDA

1. A presente ação civil pública tem como objetivo a proteção do **direito fundamental à saúde pública** por meio do ressarcimento dos danos causados pelas apostas online ao Sistema Único de Saúde – SUS - e à coletividade como um todo. Isto é, mediante a devida responsabilização por um grave conjunto de impactos e externalidades negativas **inerentes às características e aos riscos da atividades das empresas rés**, a despeito da normatização e fiscalização empreendidas, de modo a reclamar a devida reparação na forma da lei. A demanda se ampara em evidências científicas, estudos acadêmicos de ponta, parâmetros internacionais, dados oficiais e subsídios atualizados de diversos órgãos públicos.

I. DOS FATOS: DANO À SAÚDE MENTAL CAUSADO PELOS JOGOS DE APOSTAS ONLINE: UMA LESÃO QUE TRANSCENDE A ESFERA INDIVIDUAL E ASSUME CONTORNOS DE PROBLEMA DE SAÚDE PÚBLICA COM PREJUÍZOS PARA TODA A COLETIVIDADE

2. Preliminarmente ao aprofundamento da descrição sobre os danos que as apostas online promovem na saúde mental, bem como na economia das famílias brasileiras, faz-se mister expor um sucinto quadro histórico-normativo sobre o tema dos jogos de azar no país, para uma melhor compreensão. Veja-se a síntese:

RELAÇÃO PERSISTENTE

jogos de azar são praticados no Brasil desde o período colonial, mesmo em épocas de proibição

Período colonial

Loterias e carteados eram práticas comuns, com as apostas em dinheiro ocorrendo nas chamadas casas de tavolagem

1808

Ao se transferir para o Brasil, a Corte portuguesa institui a cobrança de impostos dos jogos de aposta, como carteados, biliar e roleta

1830

O Código Criminal do Império do Brasil, primeiro do gênero no país, estabelece penas para quem mantiver ou frequentar casas de tavolagem

1875

É inaugurado o hoje chamado Jockey Club de São Paulo, importado da Europa, o turfe moderno chega ao país em meados do século XIX, no **Rio de Janeiro**

1890

O Código Penal dos Estados Unidos do Brasil define o termo "jogos de azar": aqueles em que o ganho e a perda dependem da sorte e não da habilidade do jogador



1892

A primeira extração do **jogo do bicho** ocorre em 3 de julho, no Jardim Zoológico de Vila Isabel, no Rio de Janeiro

1895

A Prefeitura do Rio de Janeiro proíbe a extração do jogo do bicho no zoológico carioca, mas as apostas se espalham pela cidade

1920

A Lei nº 3.967, de 2 de janeiro, autoriza a exploração dos jogos de azar por clubes e cassinos em estações balneárias

Déc. 1930-1940

É o apogeu dos cassinos no Brasil, com espaços requintados e frequentados pela elite, como o Cassino da Urca, no Rio de Janeiro, e o Cassino da Pampulha, em Belo Horizonte



1938

Os "cassinos-balneários" são liberados no Rio de Janeiro, então capital federal, pelo Decreto-lei nº 241, de 4 de fevereiro

1941

O Decreto-lei nº 3.588, de 3 de outubro, qualifica como contravenção penal a exploração de jogos de azar por particulares e o jogo do bicho

1942

O Decreto-lei nº 4.856, de 23 de outubro, abre uma exceção para os cassinos. Ele é revogado em 1946 e os jogos de azar são proibidos no Brasil, mas o turfe e as loterias são poupados

1969

O serviço de **loteria** passa a ser realizado exclusivamente pela Caixa Econômica Federal

1993

A Lei nº 8.672, Lei Zico, permite a exploração comercial de bingos pelas entidades desportivas. A regulação do negócio, que ficou nas mãos dos estados, abre caminho para a instalação de estabelecimentos com bingo eletrônico e máquinas caça-níqueis. Banqueiros do jogo do bicho migram para a atividade

1998

Em meio a escândalos de corrupção em cinco estados, o governo federal sanciona a Lei nº 9.615, de 24 de março (Lei Pelé), que transfere a competência regulatória dos jogos para o Instituto Nacional do Desenvolvimento do Desporto (Indesp) e para a Caixa Econômica Federal

2000

A Lei nº 9.981, de 14 de julho, revoga de forma definitiva as autorizações para o funcionamento das **casas de bingo**, mas muitas permanecem abertas nesta década por meio de Emissões

2018

A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro, legaliza as apostas esportivas on-line chamadas de "apostas de quota fixa", nas quais o valor a ser ganho pelo apostador deve ser definido no momento da aposta. As empresas de apostas, as bets, podem patrocinar clubes de futebol



Reprodução

LOTERIA ESPORTIVA

VOLANTE - CONCURSO TERCEIRO Nº 1
PREÇO DE CADA APOSTA NOVA: R\$ 1,00

Nome: _____

Endereço: _____

CLUBE	EMPATE	CLUBE
1	X	2
1 Flamengo	X	1 Fluminense
2 Botafogo	X	2 Bangu
3 Vasco	X	3 América
4 Santos	X	4 Paranaense
5 São Paulo	X	5 Corinthians
6 Cruzeiro	X	6 Portuguesa
7 Palmeira	X	7 Juventude
8 Atlético	X	8 Botafogo
9 Esporão	X	9 Vitória
10 Tupy	X	10 Tupacatiara
11 Ferroviária	X	11 Londrina
12 Brás	X	12 Verano
13 Lufkin	X	13 Sporting

NÚMERO DE APOSTAS: _____ PREÇO A PAGAR NOVA: _____

1	X	2
1	1	1
2	2	2
3	3	3
4	4	4



Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/os-efeitos-nocivos-dos-jogos-on-line/>

3. Ao que interessa a presente ação, o foco estará justamente com as **apostas online cuja disseminação agravou, de forma avassaladora, o quadro de saúde mental da população, impactando o próprio sistema de saúde pública** – o que se notabilizou, em termos temporais, a partir das apostas reguladas com o advento da Lei nº 13.756, de 2018, alterada pela Lei nº 14.790, de 2023 (e agora superada pela extinção promovida pela Medida Provisória n. 1.394, de 2026) – as chamadas “apostas de quota fixa”. Esta última, a partir de uma emenda parlamentar com texto que não constava do projeto original, passou a incluir como objeto de apostas tanto “eventos reais de temática esportiva como eventos virtuais de jogos on-line” - ampliando uma dinâmica de risco já completamente diversa do quadro vigente até então.

4. Isso porque, entre as características que distinguem as modalidades online, como realça a Nota Técnica do Ministério da Saúde (Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS - DOC.1), estão as seguintes:

(...) a maior facilidade de acesso, a natureza solitária do jogo, a possibilidade de apostar sob efeito de álcool, a ausência de marcadores realistas do dinheiro em jogo e a possibilidade de participar de múltiplos jogos simultaneamente (ABBOTT et al., 2018). A estrutura e arquitetura desses jogos mudou extensivamente nos últimos anos, acompanhando o desenvolvimento da tecnologia da informação e a convergência de tecnologias de persuasão (PARKE; PARKE, 2019)

5. O que se pretende enfatizar é que, a despeito das normas que regulam o serviço, a sua execução/fruição tem aprofundado a dependência dos usuários de forma massiva, impactando o próprio sistema público de saúde. O modelo de negócio dessas plataformas de apostas online é estruturado para maximizar o tempo de engajamento e o volume de apostas por usuário, por meio de mecanismos como notificações push constantes, bônus de "cashback", apostas ao vivo com atualização em tempo real e interfaces desenhadas para reduzir a percepção de perda. Esses elementos, tecnicamente equivalentes aos utilizados em jogos de azar com potencial reconhecido de geração de dependência, produzem um **efeito colateral sistemático**: o adoecimento psíquico de parcela significativa dos usuários, sob a forma de ansiedade, quadros depressivos, transtorno do jogo e, em casos extremos, ideação suicida associada ao endividamento.

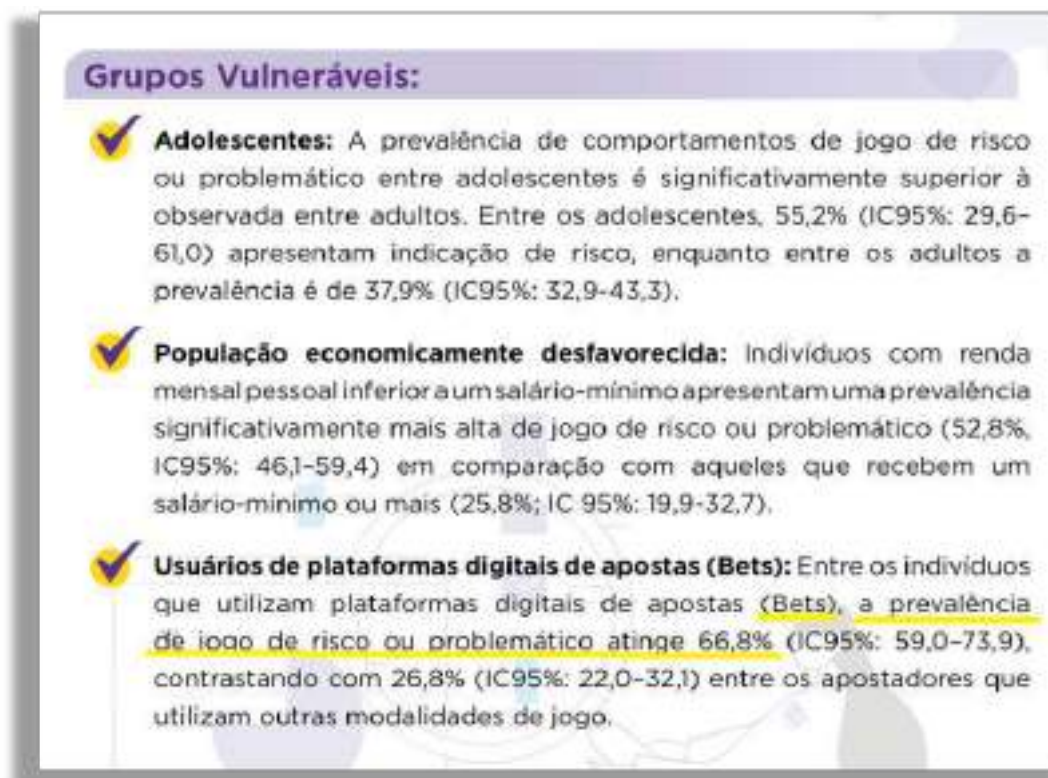
6. Nesse sentido também enfatiza o Ministério da Saúde, por meio do Departamento de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas (DESMAD/SAES), conforme se verifica na já referida Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS (Doc. 1), ao relatar que os danos das apostas online à saúde mental “**são inerentes à própria existência desse produto e às características que o estruturam**, não sendo possível dissociar este desfecho dos próprios mecanismos responsáveis pela retenção e propagação desta atividade” (item 2.2). Ou seja, configuram as denominadas externalidades negativas, relacionadas aos riscos inerentes à forma pela qual o serviço é explorado e disponibilizado em larga escala aos consumidores. O documento consolida revisão de evidência internacional (PubMed, PsycInfo, EMBASE) e nacional, e conclui pela existência de uma verdadeira epidemia comportamental, cujos **efeitos extrapolam o indivíduo apostador e recaem sobre famílias inteiras, sobre o sistema de saúde pública e sobre a economia nacional**.

7. A própria Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS (Doc. 1) organiza a evidência técnica disponível em torno de **quatro eixos centrais** (item 1.1), que passam a orientar a exposição que se segue: *i)* o atual impacto das apostas online sobre a população brasileira, em especial quanto à saúde mental; *ii)* a relação entre os jogos de apostas e os desfechos em saúde mental, com foco no suicídio; *iii)* os mecanismos pelos quais essas atividades estão associadas à dependência; e *iv)* a contribuição das práticas de divulgação — publicidade e marketing — para os desfechos de saúde mental e para o comportamento de apostar. É o que se passa a demonstrar, eixo a eixo.

Eixo I – o Impacto Atual das Apostas Online sobre a População Brasileira

8. Segundo o III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD III/UNIFESP, 2025), citado na própria Nota Técnica do MS, o Brasil já conta com mais de 28 milhões de apostadores nos últimos 12 meses, dos quais 10,9 milhões (cerca de 39%) apresentam padrão de risco ou uso problemático. **O dano recai de forma desproporcional sobre pessoas de menor**

condição socioeconômica (risco 3 vezes maior) e sobre a modalidade online, que apresenta 150% mais chances de jogo problemático do que outras modalidades de aposta (NT 60/2026, item 2.1.1):



Grupos Vulneráveis:

- ✓ **Adolescentes:** A prevalência de comportamentos de jogo de risco ou problemático entre adolescentes é significativamente superior à observada entre adultos. Entre os adolescentes, 55,2% (IC95%: 29,6–61,0) apresentam indicação de risco, enquanto entre os adultos a prevalência é de 37,9% (IC95%: 32,9–43,3).
- ✓ **População economicamente desfavorecida:** Indivíduos com renda mensal pessoal inferior a um salário-mínimo apresentam uma prevalência significativamente mais alta de jogo de risco ou problemático (52,8%, IC95%: 46,1–59,4) em comparação com aqueles que recebem um salário-mínimo ou mais (25,8%; IC 95%: 19,9–32,7).
- ✓ **Usuários de plataformas digitais de apostas (Bets):** Entre os indivíduos que utilizam plataformas digitais de apostas (Bets), a prevalência de jogo de risco ou problemático atinge 66,8% (IC95%: 59,0–73,9), contrastando com 26,8% (IC95%: 22,0–32,1) entre os apostadores que utilizam outras modalidades de jogo.

Fonte: III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas LENAD III/UNIFESP – disponível em: <https://lenad.uniad.org.br/cadernos-lenad/Caderno-Jogos-de-Aposta-LENAD-III.pdf>

9.

No mesmo sentido, dados oficiais indicam que:

- Mais de 1 milhão de pessoas já solicitaram autoexclusão unificada da plataforma governamental de apostas, sendo que 35,78% (391.886 pessoas) o fizeram citando explicitamente perda de controle — sinal clínico clássico de dependência (NT 60/2026, item 5.2);
- **O número de atendimentos no SUS** para os CIDs F63.0 (Jogo Patológico) e Z72.6 (Mania de Jogo e Aposta), **entre 2018 e 2025, cresceu cerca de 140%** (NT 60/2026, item 5.4):



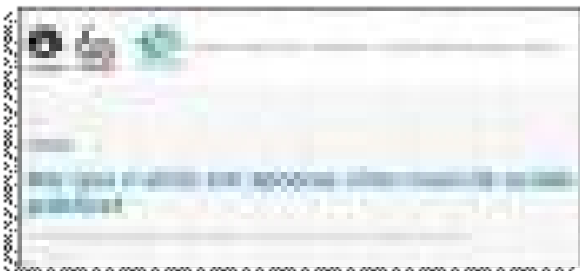
Fonte: DESMAD/SE/MS – disponível em: <https://encurtador.com.br/IFOr>

10. Trata-se, portanto, não de um caso, mas de uma curva ascendente de adoecimento em escala populacional — circunstância incompatível com a tese de que o dano decorreria de fragilidade pessoal do apostador. A situação apresenta maior gravidade, ainda, se considerado o alcance especial tanto das **populações mais jovens** (mais propensas aos problemas decorrentes das apostas) quanto das mais **vulnerabilizadas socioeconomicamente**:



Fonte: DESMAD/SE/MS – disponível em: <https://encurtador.com.br/IFOr>

11. Não por outra razão, o tema tem despertado preocupação entre especialistas, pesquisadores e autoridades. Corroboram esse cenário incontáveis pesquisas, matérias jornalísticas e científicas que vêm se dedicando ao tema dos impactos danosos que as apostas online têm promovido à saúde mental da população, realçando-se que a questão há muito deixou de se circunscrever apenas à esfera individual dos envolvidos (ou, ainda, uma mera questão moral), consubstanciando-se em tema afeto à saúde pública. Entre outras:



Disponível em: <https://www.hc.unicamp.br/video/analisa-sec-unicamp/2026/08/27/por-que-o-vicio-em-apostas-virou-caso-de-saude-publica/>



Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/como-as-bets-afetam-a-saude-mental-dos-brasileiros/>



<https://apublica.org/2024/09/vicio-em-apostas-online-e-comparavel-a-epidemia-de-saude-publica-alerta-altay-de-souza/>



<https://viva.com.br/dinheiro/busca-por-ajuda-contravicio-em-apostas-dispara-e-impacta-sistema-de-saude.html> ;

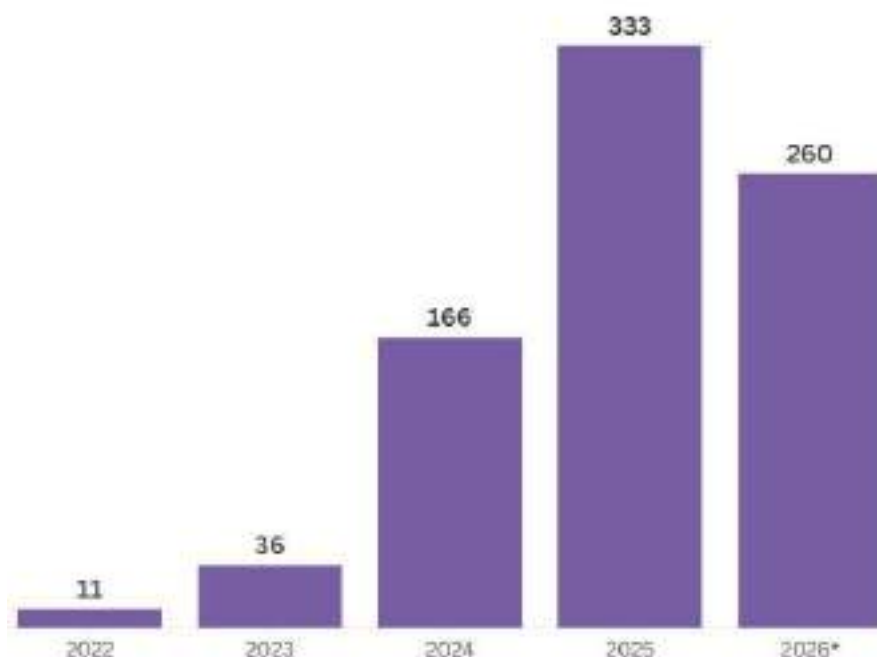
12. Em relação a crianças e adolescentes, a Secretaria Nacional de Direitos Digitais do Ministério da Justiça e Segurança Pública (NOTA TÉCNICA Nº 22/2026/DPDD-SEDIGI/SEDIGI/MJ - doc. 3) destaca que os impactos são igualmente relevantes:

“(…) uma pesquisa da Frente Parlamentar Mista da Educação em parceria com o Equidade.info, identificou que, apesar das apostas de quota fixa serem ilegais para esse público, um em cada cinco estudantes brasileiros já realizou apostas online. O estudo identificou que as apostas iniciam aos 11 anos, impactando, principalmente, os meninos - 49,7% dos meninos no 5º ano do ensino médio já apostaram. As motivações para as apostas estão relacionadas, principalmente, à proximidade dos adolescentes com o universo dos jogos online, plataformas digitais e futebol”

13. Outro dado que reforça o prejuízo à saúde mental dos usuários (com alcance para a família e recursos públicos também) é o **aumento substancial do número de benefícios por incapacidade concedido pelo INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) a segurados com registros de problemas relacionados a jogos e apostas.**

14. Matéria recém-publicada (de autoria de Carlos Madeiro, íntegra disponível em <https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2026/09/27/inss-afastamento-vicio-em-jogos-e-apostas.htm>), com base em informações obtidas junto à própria entidade previdenciária e levando em conta os diagnósticos de jogo patológico (CID F63.0) e mania de jogo e apostas (Z72.6), constatou-se que no primeiro semestre de 2026, foram concedidos 260 benefícios, uma média de 43,3 por mês, ou 1,4 por dia - **deixando os trabalhadores fora do trabalho por um período médio de 62 dias “A média mensal foi aproximadamente 47 vezes maior que a registrada em 2022, quando foram concedidos 11 benefícios ao longo de todo o ano —um crescimento de cerca de 4.600%”.**

Número absoluto de afastamentos



Fonte: MPS até junho/gráfico extraído da matéria jornalística (<https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2026/09/27/inss-afastamento-vicio-em-jogos-e-apostas.htm>)

O Transtorno do Jogo como Transtorno Mental Reconhecido

15. Antes de se avançar sobre os desfechos específicos, impõe-se assentar uma premissa técnica hoje incontroversa: **o transtorno do jogo é transtorno mental formalmente reconhecido**. Tanto o Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais (DSM-5) quanto a Classificação Estatística Internacional de Doenças (CID-11) consolidam o diagnóstico em torno da perda de controle, da centralidade das apostas na vida do indivíduo e da continuação do comportamento apesar das consequências negativas, **superando a concepção moralista** que atribuía o quadro a uma falha de caráter do apostador (OMS, 2019; NT 60/2026, item 2.1.3). É esse reconhecimento técnico-científico que permite tratar o dano ora discutido como questão de saúde pública, e não como escolha ou fraqueza pessoal do usuário.

Eixo II – A relação entre as apostas e os desfechos em saúde mental, com foco no suicídio

16. A associação entre apostas e comportamento suicida é, segundo a mais robusta evidência científica hoje disponível, **consistente e dose-dependente** — isto é, aumenta proporcionalmente à intensidade do envolvimento com o jogo — e se mantém mesmo na ausência de comorbidades psiquiátricas. A maior metanálise já realizada sobre o tema, reunindo **107 estudos, 25 países e cerca de 4,7 milhões de participantes**, identificou associação estatisticamente significativa com ideação e tentativas de suicídio, mantida mesmo após o ajuste para variáveis de confusão (KRISTENSEN et al., 2023). A **mortalidade por suicídio entre pessoas com transtorno do jogo é cerca de 15 vezes maior** que a da população em geral (KARLSSON; HÅKANSSON, 2018), e o risco permanece elevado mesmo em apostadores sem qualquer comorbidade psiquiátrica associada (KRISTENSEN et al., 2024). Entre pessoas que apostam regularmente em modalidades distintas da loteria tradicional — como é o caso das apostas esportivas online —, já se observam taxas de ideação suicida acima da média populacional (WARDLE et al., 2026) (NT 60/2026, item 2.1.2).

17. A literatura científica também é enfática quanto ao **efeito de propagação do dano** (NT 60/2026, item 8.15):

O dano vai além da própria pessoa com problemas de aposta, afetando, em média, outras 6 pessoas, sendo 1 e 3 pessoas, respectivamente para pessoas com risco baixo e médio (Goodwin et al., 2017). Filhos de pessoas com jogo problemático apresentam **risco aumentado de suicídio, além de outros agravos à saúde mental** (BLACK et al., 2015; SUOMI, A., 2021), com estudo apontando que companheiras de homens com transtorno de jogo chegam a 14% de tentativa de suicídio nos momentos de perda financeiras e dívidas dos parceiros (LESIEUR; ROSENTHAL, 1991). Além disso, sabe-se que o jogo problemático **associa-se a maior risco de violência familiar, inclusive por parceiro**.

18. Confirmam-se dados quanto à gravidade dos danos:

JOGOS DE APOSTAS E DANOS À SAÚDE



- A cada pessoa em alto risco de problemas relacionados ao jogo de aposta, outras seis são afetadas (Goodwin et al., 2017; OMS, 2024)
- Risco de suicídio é 15 vezes maior (Karlsson; Hakansson, 2018)
- Maioria das pessoas que tem problema com jogo identificaram-se como da população negra, de baixa renda, moradoras de áreas metropolitanas e da região nordeste (INPAD, 2023)
- Relação direta com aumento da violência doméstica (Tran, et al., 2024; Ukhova, et al., 2024)
- Cerca de 75% das pessoas com diagnóstico de transtorno do jogo possui outro diagnóstico de transtorno mental (Hakansson, 2017; Szerman, 2022)



19. Pesquisa nacional do IFEPEC/Febrifar, em parceria com o NEIT/Unicamp (íntegra disponível em: <https://axxus.institute/web-coach/apostas-online-no-brasil-2026.html>), corrobora esse quadro com dados brasileiros recentes: o vício em apostas está presente em 61,6% das rupturas familiares (separações e divórcios) relatadas por profissionais de saúde, e em 46% dos casos a família do apostador sequer sabe que a pessoa aposta — o que demonstra o caráter oculto e silencioso do dano até sua manifestação em crise aberta:

A Pesquisa 1 mostra que **99% dos apostadores tiveram prejuízo nos últimos 30 dias**, **81% possuem dívidas** (74% dos endividados estão com pagamentos atrasados) e **97% desejam apostar menos ou parar**, mas apenas **9% acreditam que conseguirão**.

A Pesquisa 2 revela o custo clínico dessa realidade: entre os pacientes que apostam, **62% apresentam depressão**, **51% transtornos por uso de substâncias**, **31% ideação suicida**, e cerca de **10% a 20% necessitam de internação psiquiátrica** ou atendimento em unidades de crise. O tratamento é prolongado — de **1 a 3 anos ou mais** — e o custo sanitário do jogo problemático no país é estimado em **R\$ 30,6 bilhões anuais** (IEPS, 2025), contra apenas 1% da arrecadação legalmente destinado à saúde pela Lei nº 14.790/2023.

Os achados convergentes das duas pesquisas fundamentam um diagnóstico: as apostas online deixaram de ser um fenômeno de entretenimento digital e tornaram-se um **determinante social crítico de saúde pública**, com efeitos diretos sobre o varejo (R\$ 143,8 bilhões deslocados entre 2023 e 2026), sobre o endividamento familiar e sobre a sobrecarga do SUS.

20. Esse enquadramento é central para a presente ação: o dano à saúde mental sofrido pelos usuários dependentes das apostas online não é um infortúnio pessoal e isolado, mas manifestação de um fenômeno estrutural, mensurado, previsível e já documentado por pesquisas domésticas e internacionais, inerente à atividade, ao final suportado por toda a sociedade.

Eixo III – os mecanismos de dependência: neurobiologia e arquitetura do produto

21. Os especialistas apontam que o comportamento aditivo resulta da interação entre mecanismos neurobiológicos universais (comuns a qualquer indivíduo, não apenas a pessoas predispostas) e características estruturais do produto deliberadamente desenhadas para maximizar tempo de uso e gasto (NT 60/2026, itens 9 e 10). Em artigo intitulado “*Mentes apostadoras: o que há atrás das BETS?*” (disponível em: <https://revistardp.org.br/revista/article/view/1405/1077>), os psiquiatras César Augusto Trinta Weber e Antônio Geraldo da Silva destacam a coexistência de fatores neurobiológicos, psicológicos e sociais que sustentam o comportamento apostador, destacando o papel da dopamina, o reforço intermitente e o impacto do marketing digital. E acrescentam:

Quanto aos riscos do transtorno do jogo e a saúde pública merece destaque o fato de que sob o ponto de vista da saúde pública, o impacto do jogo on-line é alarmante. O transtorno do jogo, já reconhecido como um transtorno mental pela OMS, tem sua prevalência ampliada pela acessibilidade das apostas on-line e pelo reforço psicológico promovido por suas características, como o reforço intermitente e a imprevisibilidade dos ganhos. Os médicos psiquiatras alertam para o aumento significativo de casos de dependência comportamental associados às bets, especialmente entre jovens adultos, uma população especialmente vulnerável à atração do jogo digital.

22. Para além da predisposição individual, **características estruturais do próprio design das plataformas amplificam o risco de forma mensurável**. A alta frequência de eventos, o cash-out, o in-play (apostas em tempo real durante o próprio evento esportivo) e os chamados quase-ganhos associam-se, cientificamente, a maior persistência, maior gasto e maior ativação fisiológica do apostador — a ponto de as perdas disfarçadas de vitórias gerarem excitação fisiológica indistinguível daquela provocada por vitórias reais (DIXON et al., 2010). A simples disponibilidade da função cash-out, por si só, já **eleva em até 35% o valor apostado** (BENNETT et al., 2024) (NT 60/2026, item 2.1.5). Não se trata, portanto, de efeito incidental do produto, mas de característica deliberadamente incorporada ao seu desenho para maximizar o engajamento.

23. Na mesma direção, a **arquitetura das plataformas incorpora os chamados dark patterns** — padrões de design propositalmente construídos para desequilibrar a decisão do usuário em favor da permanência no jogo. Mecanismos como nagging (notificações insistentes) e sludging (imposição de obstáculos artificiais) facilitam depósitos e dificultam saques, pausas e o próprio encerramento da conta. Auditoria realizada junto a dez operadoras constatou que **oito delas exigiam saldo mínimo para autorizar o saque** e que configurar limites de depósito demanda mais etapas do que simplesmente realizar uma aposta (WARDLE et al., 2024) (NT 60/2026, Doc.1 - item 2.1.6). A assimetria é evidente: tudo o que estimula o gasto é tornado fácil; tudo o que protege o usuário é tornado difícil. Esse ponto será retomado, de forma detalhada, adiante.

Eixo IV – A publicidade e o marketing como vetores de propagação do dano

24. Cabe, por fim, demonstrar o papel da publicidade e do marketing de influenciadores digitais como vetores de propagação do dano. Revisão de revisões sistemáticas, reunindo **74 estudos**, concluiu haver suporte científico para uma **relação causal entre a exposição à publicidade de apostas e o comportamento de apostar**, com efeito dose-resposta mais pronunciado precisamente entre crianças, adolescentes e pessoas já em situação de risco de jogo problemático (MCGRANE et al., 2023) (NT 60/2026, doc. 1, item 2.1.7). O dado dialoga diretamente com a vulnerabilidade das populações mais jovens já demonstrada linhas acima: não por acaso, a publicidade massiva das apostas — difundida por meio de patrocínios esportivos e de influenciadores digitais com grande capilaridade entre o público jovem — atua precisamente sobre o segmento populacional mais suscetível a desenvolver o comportamento de risco.

25. Esse conjunto de evidências é decisivo para afastar eventual alegação de culpa exclusiva da vítima/usuário dependente e sustentar o nexo causal entre o modelo de negócio da operadora e o dano psíquico sofrido.

A DIMENSÃO ECONÔMICA: A EXTERNALIDADE NEGATIVA PARA O SISTEMA DE SAÚDE

26. **Esse dano, no entanto, não é internalizado pelas empresas operadoras**. Ele é transferido a terceiros — o próprio usuário, sua família e, em grande medida, o sistema público de saúde — configurando uma **externalidade negativa clássica na literatura econômica**: o custo social da atividade não está refletido no preço pago pelo consumidor nem na estrutura de custos da empresa, mas é socializado.

27. Novamente, conforme enfatizado pela Secretaria Nacional de Direitos Digitais do Ministério da Justiça e Segurança Pública (NOTA TÉCNICA Nº 22/2026/DPDD-SEDIGI/SEDIGI/MJ - doc. 3), os dados são alarmantes:

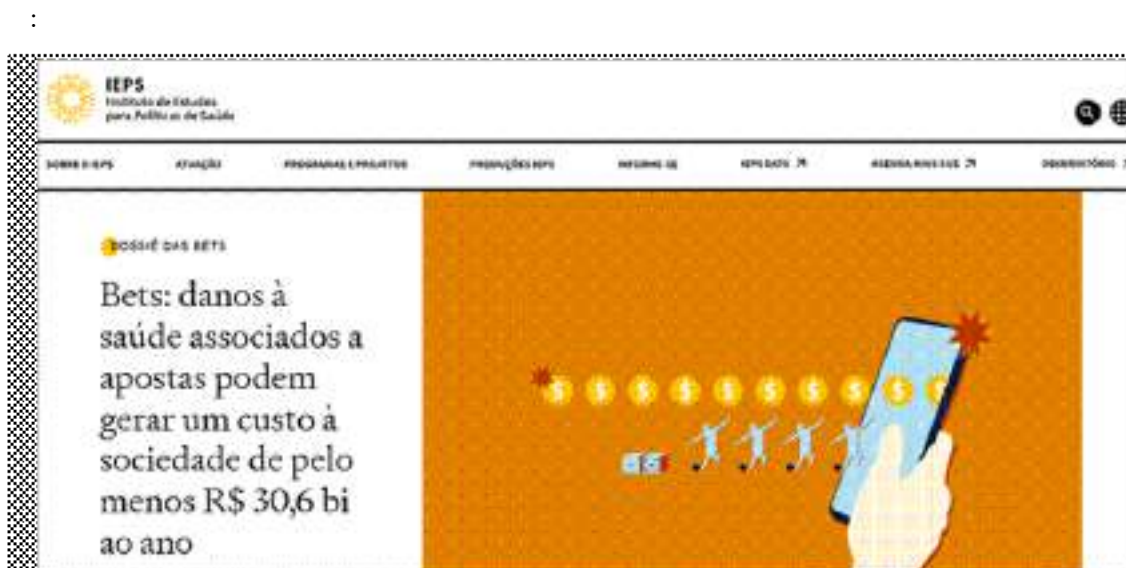
De acordo com estudo publicado pelo Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS) em conjunto com a Frente Parlamentar Mista para Promoção da Saúde Mental (FPSM) e da Umane, a “pressão financeira gerada por

perdas frequentes, a perda de renda disponível para despesas básicas e o estresse contínuo decorrente do endividamento afetam dimensões fundamentais da vida cotidiana, como a alimentação, o sono, a convivência familiar e comunitária e a estabilidade emocional”. Ainda, tais efeitos “não ocorrem de forma isolada, mas se articulam em um **ciclo de sofrimento que tende a se agravar com o tempo, gerando sobrecarga sobre redes de apoio familiares e sobre o próprio sistema de saúde**”.

2.4. O estudo estima que os danos relacionados “às apostas e jogos de azar, no Brasil, geram um **custo social anual total de R\$ 38,8 bilhões, sendo: R\$ 17 bilhões por mortes adicionais por suicídio, R\$ 10,4 bilhões por perda de qualidade de vida decorrente de depressão, R\$ 3 bilhões em tratamentos médicos para depressão; o custo total ligado à saúde chega a R\$ 30,6 bilhões** (78,8% do total)”. Ainda, dados recentes apontam para o aumento do número de atendimentos de indivíduos diagnosticados com Transtorno do Jogo (CID-F63) e Mania de Jogos de Aposta (CID-Z72.6) na Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). As projeções indicam um crescimento de 104% até o ano de 2028."

28. Portanto, o impacto econômico do setor é, nesse cenário, expressivo e recai sobretudo sobre as famílias de menor renda. Apenas no primeiro semestre de 2026, o faturamento (GGR) do setor somou **R\$ 20,07 bilhões**, com 30,9 milhões de CPFs cadastrados em plataformas de apostas (BNL DATA, 2026); estima-se que as famílias brasileiras percam **R\$ 62,5 bilhões em apostas ao longo do ano** (COMSEFAZ; CENTRO CELSO FURTADO, 2026), e cerca de 5 milhões de beneficiários do Bolsa Família já haviam apostado, transferindo **R\$ 3 bilhões** às plataformas (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2024) (NT 60/2026, item 2.1.8).

29. No mesmo sentido, o estudo a seguir conclui que “esses números tornam evidente que **o setor, apesar de rentável e crescente, externaliza um custo potencial gigantesco à sociedade, especialmente ao sistema de saúde, ao SUS e às famílias brasileiras (...)**” (grifou-se):



Disponível em: <https://ieps.org.br/bets-apostas-danos-saude-30-6-bilhoes-por-ano/>

30. Os elementos até aqui expostos permitem sustentar que:

- (i) o dano à saúde mental causado pelas apostas online não é fenômeno isolado, mas problema de saúde pública reconhecido pelo próprio Estado brasileiro;
- (ii) o dano se propaga para cônjuges, filhos e demais dependentes, com taxas de ruptura familiar, violência doméstica e ideação suicida reflexa cientificamente documentadas;
- (iii) existe nexo causal consistente e replicado internacionalmente entre o uso de apostas online e desfechos graves de saúde mental, incluindo suicídio;
- (iv) o dano decorre de características estruturais do produto — não de fragilidade pessoal do apostador —, como externalidade negativa, o que reforça o dever de cuidado das operadoras e a previsibilidade do risco por elas assumido comercialmente;
- (v) o custo social e econômico do fenômeno já é mensurado em dezenas de bilhões de reais anuais, com reflexos sobre o sistema público de saúde, o comércio e a renda das famílias brasileiras; e
- (vi) a publicidade e o marketing de influenciadores digitais operam como vetores de propagação do dano, com efeito mais pronunciado sobre jovens e apostadores já em situação de risco, circunstância também reconhecida e documentada pela própria Nota Técnica do Ministério da Saúde.

31. Em suma, enquanto o lucro das apostas é apropriado privadamente pelas operadoras, o custo do tratamento psiquiátrico, das internações, dos atendimentos de urgência e dos programas de reabilitação **recai sobre o SUS, financiado e suportado por toda a sociedade — inclusive por quem nunca apostou.**

II. DA LEGITIMIDADE ATIVA DA UNIÃO E DA COMPETÊNCIA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE PERNAMBUCO.

32. Conforme previsto na Lei Federal nº 7.347/85 - LACP, a União é parte legítima para promover a ação civil pública, nos seguintes termos

Art. 5º Têm **legitimidade** para propor a ação principal e a ação cautelar: [...] III - **a União**, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios

33. Por sua vez, o art. 1º estabelece como objetos da ação civil pública:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

[...] **II - ao consumidor**

[...] **IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.**

[...] **VIII – ao patrimônio público e social**

34. Dessa forma, não pairam dúvidas quanto à pertinência da via ora empregada. Isto porque se busca, com a presente demanda, a imposição da responsabilização civil por danos morais **coletivos** para o **direito fundamental à saúde** e o ressarcimento ao Sistema Único de Saúde - SUS decorrentes de uma série de danos e riscos inerentes à atividade operadas pelas empresas rés, como visto.

35. Inúmeros dispositivos consagram o amparo normativo para a atuação da União no feito. É dizer, a começar pelos mandamentos de protetivos expressos na Constituição da República (arts. 6º, *caput*, 23, inciso II, 196 e 198, entre outros), a saber:

Art. 6º São direitos sociais a educação, **a saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (...)

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência:(...)

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.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...)

§ 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento).

36. De igual modo, no âmbito da legislação ordinária, destaquem-se disposições do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal n. 8.078/1990), da Lei do Sistema Único de Saúde (Lei Federal n. 8.080/1990) e do Estatuto da Criança e do Adolescente - em sua versão original e digital (Leis Federais 8.069/1990 e 15.211/2025). Em suma, tudo a reforçar o **amplo quadro de interesse federal** na temática objeto da presente ação, como se desenvolverá adiante. É certo, ainda, que os danos em questão se espriam nacionalmente.

37. Tais considerações são especialmente importantes no caso de direitos difusos e coletivos, tal como ocorre na presente ação, posto que a conduta das demandadas gera, sem dúvidas, um dano à coletividade como um todo – de natureza transindividual –, que se em um dano mensurável à União por meio de sua participação no financiamento do sistema público de saúde

38. Acrescente-se que a possibilidade de condenação em danos morais coletivos em sede de ação civil pública se constitui em jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE NEGOU PROVIMENTO AO RECLAMO. IRRESIGNAÇÃO RECURSAL DA RÉ.

Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, é possível a condenação em danos morais coletivos em sede de ação civil pública. Incidência da Súmula 83 do STJ.

É possível o ajuizamento de Ação Civil Pública voltada à defesa de direitos individuais homogêneos, ainda que disponíveis e divisíveis. Incidência da Súmula 83 do STJ. (...) (AgInt no REsp n. 1.677.664/PR, Quarta Turma, DJe de 27/10/2022, grifou-se.)

39. Por fim, registre-se a competência desta Seção Judiciária para julgamento, considerando o disposto no art. 93 da Lei n. 8.078/90 - Código de Defesa do Consumidor - CDC, aplicado ao presente caso por se tratar de tutela coletiva do consumidor vulnerável, bem como por força do reconhecimento no direito brasileiro do microsistema processual de tutela coletiva:

Art. 93. **Ressalvada a competência da Justiça Federal**, é competente para a causa a justiça local:

I- no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;

II- **no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal**, para os danos de **âmbito nacional** ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

40. O Supremo Tribunal Federal, inclusive, quando do julgamento do Tema 1075 de repercussão geral, ao definir a eficácia territorial da sentença nos termos do art. 16 da LACP, também fixou a competência territorial da ação civil pública com base no art. 93 do CDC:

(...) 5. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS DESPROVIDOS, com a fixação da seguinte tese de repercussão geral: (...) **II - Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).**

41. Consoante destacado pelo Ministério da Saúde (doc .1 - UNIFESP/LENAD III, 2025, Jogos de Aposta na População Brasileira: Resultados), retomados ao longo da inicial, ainda que os efeitos nocivos da atividade se espraíem por todo o país, **a Região Nordeste é um dos locais onde os impactos são mais acentuados, considerando a maior concentração de grupos vulneráveis ao jogo de risco ou problemático**

III. DA LEGITIMIDADE PASSIVA E DA DELIMITAÇÃO DO POLO PASSIVO

III.1. Pertinência subjetiva das operadoras em relação aos danos objeto da demanda

42. As sociedades empresárias indicadas no polo passivo exploram, mediante autorização da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda – SPA/MF, a atividade econômica de apostas de quota fixa em âmbito nacional. Na condição de fornecedoras dos serviços de apostas disponibilizados aos consumidores brasileiros, são elas que exploram economicamente a atividade da qual decorrem os riscos e as externalidades negativas que constituem objeto da presente demanda.

43. A pertinência subjetiva das demandadas decorre, portanto, da relação material existente entre a atividade econômica por elas diretamente explorada e os danos coletivos cuja reparação se pretende. Conforme demonstrado nos capítulos próprios desta inicial, a expansão das apostas de quota fixa, especialmente em ambiente digital, está associada a relevantes impactos sobre a saúde dos consumidores, a organização e o orçamento das famílias, o endividamento da população, a economia popular e outras dimensões de interesse coletivo. Tais impactos não são invocados como consequências abstratas da mera existência de atividade econômica lícita, mas como externalidades negativas relacionadas aos riscos inerentes à forma pela qual o serviço é explorado e disponibilizado em larga escala aos consumidores.

44. A imputação formulada nesta ação insere-se, ademais, no regime de responsabilidade objetiva aplicável às relações de consumo. A exploração empresarial da atividade e a obtenção dos correspondentes benefícios econômicos são acompanhadas da assunção dos riscos jurídicos decorrentes dos danos causalmente relacionados ao serviço prestado, independentemente da demonstração de culpa. A responsabilização pretendida não se confunde, assim, com a atribuição automática de ilicitude à atividade de apostas de quota fixa, regularmente autorizada e regulada pelo Poder Público, mas decorre da alegada concretização dos riscos associados à sua exploração econômica e dos correspondentes danos de natureza coletiva, cuja existência e nexo causal serão demonstrados em capítulos específicos.

45. É sob essa perspectiva que se formulam pretensões de natureza reparatória e indenizatória em face das operadoras demandadas. Entre os danos cuja reparação é perseguida encontram-se o dano moral coletivo e os prejuízos patrimoniais suportados pela coletividade e pelo próprio Poder Público, inclusive aqueles relacionados aos custos impostos ao Sistema Único de Saúde – SUS, bem como aos efeitos do endividamento e do superendividamento associados à atividade de apostas. A determinação da existência, extensão e forma de reparação desses danos constitui matéria de mérito e será objeto de fundamentação específica, bastando, para a definição da legitimidade passiva, a relação entre as demandadas, a atividade econômica por elas explorada e os danos por elas imputados.

46. A presença dessas operadoras no polo passivo, por conseguinte, não se funda na presunção de que as empresas de maior porte sejam, por essa circunstância, responsáveis pelos danos alegados, tampouco pressupõe que sua participação de mercado corresponda automaticamente à sua contribuição individual para cada espécie de prejuízo. A participação no mercado será utilizada, conforme exposto no tópico seguinte, como **critério objetivo para delimitar o universo de demandadas**, mediante a seleção das sociedades empresárias responsáveis pelas **vinte marcas que, segundo os estudos de mercado disponíveis, concentram, em conjunto, aproximadamente 80% do mercado nacional de apostas de quota fixa**. A responsabilidade de cada uma delas, por sua vez, deverá ser apreciada à luz da exploração da atividade, dos riscos que lhe são inerentes, dos danos demonstrados e do respectivo nexo causal.

III.2. Critério de seleção das rés: participação no mercado nacional

47. O mercado federal de apostas de quota fixa é composto por número expressivo de agentes econômicos. Segundo informações oficiais divulgadas pelo Ministério da Fazenda, em agosto de 2026 havia 85 empresas habilitadas pela Secretaria de Prêmios e Apostas – SPA/MF a explorar essa modalidade lotérica no Brasil (<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/transparencia-ativa-processos-de-autorizacao-de-apostas-de-quota-fixa/empresas-autorizadas>). A inclusão indiscriminada de todas as empresas autorizadas no polo passivo, além de não constituir requisito para o ajuizamento da presente ação coletiva, ampliaria consideravelmente a complexidade da demanda sem correspondente ganho de representatividade econômica. Impõe-se, portanto, a adoção de critério objetivo, impessoal e verificável para a delimitação das operadoras demandadas.

48. Para esse fim, foram examinados os levantamentos disponíveis acerca da participação e da relevância econômica dos operadores no mercado brasileiro. Como parâmetro principal de delimitação, adotou-se o **Brazil's Betting Brands Report 25/26**, elaborado pela Blask em parceria com a brmkt.co, que individualiza as vinte principais marcas de apostas atuantes no mercado brasileiro durante o primeiro ano de funcionamento do mercado federal regulado (<https://blask.com/reports/brazil-20-brands/>). O estudo foi elaborado especificamente para o mercado brasileiro e acompanha as vinte marcas consideradas mais relevantes, examinando sua posição competitiva, aquisição de usuários e desempenho econômico estimado.

49. O levantamento utiliza metodologia própria para comparar a relevância econômica das diferentes marcas, combinando dados sobre **interesse dos usuários, capacidade de atração de novos apostadores e desempenho econômico estimado**, além de informações agregadas sobre o mercado regulado. Como ponto de referência, o estudo utiliza o **GGR (Gross Gaming Revenue, ou receita bruta de jogos)**, indicador que corresponde, em termos simplificados, à **diferença entre o total de valores apostados pelos jogadores e os prêmios a eles pagos**. No caso brasileiro, o relatório tomou como base o GGR de **R\$ 17,4 bilhões** divulgado pela SPA/MF para o primeiro semestre de 2025 e, a partir desse dado, projetou um GGR anual de **R\$ 34,8 bilhões**. Combinando essa dimensão global do mercado com os demais indicadores utilizados em sua metodologia, o estudo estimou a relevância econômica relativa de cada marca e identificou as vinte principais participantes do mercado brasileiro.

50. Trata-se de metodologia de inteligência de mercado, e não de apuração contábil da receita efetivamente auferida por cada operadora. Os indicadores utilizados constituem estimativas construídas a partir de sinais de demanda e aquisição, *benchmarks* competitivos e dados agregados do mercado regulado. Seus resultados são utilizados nesta ação, portanto, com finalidade delimitada: **fornecer critério externo, uniforme e impessoal para a identificação de parcela economicamente representativa dos operadores do mercado nacional**, e não como prova da receita individual de cada demandada ou de sua contribuição específica para os danos alegados.

51. Segundo o próprio relatório, as vinte marcas individualizadas concentram, em conjunto, **aproximadamente 80% do GGR projetado do mercado brasileiro**. A adoção desse universo não decorre, portanto, da fixação apriorística, pela União, de determinado percentual mínimo de participação, mas da utilização integral do conjunto de marcas individualizado por levantamento econômico preexistente, elaborado segundo metodologia comum e independente da presente demanda. A própria Blask, ao divulgar o relatório, sintetiza seu resultado no sentido de que as vinte principais marcas concentram aproximadamente 80% do GGR projetado do mercado brasileiro (<https://blask.com/newsroom/brazils-betting-brands-25-26-inside-the-first-regulated-year/>).

52. A partir desses dados e de sua correspondência com a relação oficial de empresas autorizadas pela SPA/MF, obtém-se o seguinte quadro:

Posição	Marca	Participação estimada no mercado, com base na projeção do GGR	Participação acumulada
1	Betano	21,14%	21,14%
2	bet365	10,96%	32,10%
3	Sportingbet	7,99%	40,09%
4	Esportes da Sorte	6,29%	46,38%
5	Superbet	5,34%	51,72%
6	BetNacional	5,31%	57,03%
7	7Games	4,22%	61,24%
8	EstrelaBet	2,59%	63,83%
9	Vai de Bet	2,43%	66,26%
10	OnaBet	2,12%	68,37%
11	Blaze	1,70%	70,07%
12	H2Bet	1,43%	71,51%
13	Pixbet	1,26%	72,77%
14	7K	1,23%	73,99%
15	Cassino	1,20%	75,19%
16	Betão	1,09%	76,29%
17	Novibet	1,07%	77,35%
18	BullsBet	0,99%	78,34%
19	Betfair	0,86%	79,20%
20	KTO	0,80%	80,00%

Fonte e metodologia de cálculo: elaboração a partir do *Brazil's Betting Brands Report 25/26*, Blask/brmkt.co ([Brazil's Betting Brands Report 25/26](#)). O relatório estima que as vinte marcas concentrem aproximadamente **80% do GGR projetado do mercado brasileiro**. Os percentuais foram calculados distribuindo-se esses 80% entre as marcas, proporcionalmente às projeções individuais de GGR apresentadas no estudo. A participação acumulada corresponde à soma desses percentuais. **Trata-se de estimativa de mercado, e não de dados oficiais de receita das operadoras.**

53. Dados da H2 relativos ao mercado brasileiro de 2025, divulgados publicamente em junho de 2026, identificaram **Betano, bet365, Superbet, Sportingbet, Esportes da Sorte, Blaze, BetNacional, EstrelaBet, CassinoPix e Bet7K** como as dez marcas de maior participação estimada, atribuindo-lhes, conjuntamente, **68,8% do mercado brasileiro**. Segundo o levantamento, as participações estimadas eram, respectivamente, 23,0%, 15,1%, 7,3%, 6,1%, 4,0%, 3,3%, 3,2%, 2,5%, 2,3% e 2,0%. Os dados foram divulgados pela Folha de S.Paulo, com atribuição expressa à H2 Gambling Capital (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2026/06/bets-duplicam-faturamento-no-pais-e-ja-recolhem-impostos-igual-a-tabaco-e-agricultura.shtml>).

54. É particularmente relevante que **todas essas dez marcas também se encontrem compreendidas entre as vinte marcas individualizadas pela Blask**. Há, assim, convergência substancial entre dois levantamentos produzidos por entidades distintas e mediante metodologias próprias: o núcleo de dez marcas ao qual a H2 atribui 68,8% do mercado está integralmente

contido no universo mais amplo das vinte marcas selecionadas pela Blask, ao qual este último estudo atribui aproximadamente 80% do mercado. Essa convergência reforça a representatividade econômica do recorte adotado, sem que seja necessário equiparar as metodologias ou os indicadores utilizados pelas duas fontes.

55. A utilização desses elementos como parâmetro para delimitação do polo passivo não decorre da premissa de que apenas as maiores empresas possam ser responsabilizadas pelos danos decorrentes da atividade. O critério adotado parte, diversamente, da necessidade de identificar, com base em dados externos e metodologia uniforme, parcela substancial e economicamente representativa dos agentes que exploram o mercado regulado. A adoção integral das vinte marcas individualizadas pelo levantamento da Blask evita, ademais, a seleção casuística de operadores específicos ou a fixação arbitrária, pela própria autora, de determinado ponto de corte.

56. A participação ou relevância econômica das demandadas, portanto, **não constitui presunção de ilicitude, causalidade ou responsabilidade**, mas exclusivamente instrumento objetivo de delimitação do universo de agentes econômicos submetidos à presente demanda. A demonstração dos riscos inerentes à atividade, dos danos coletivos e do correspondente nexo causal constitui matéria de mérito, desenvolvida em capítulos próprios.

57. Cumpre observar, ainda, que as vinte marcas identificadas no levantamento correspondem a **dezessete pessoas jurídicas**, uma vez que determinadas sociedades exploram mais de uma das marcas selecionadas: **ESPORTES GAMING BRASIL LTDA.** explora as marcas Esportes da Sorte e OnaBet; **OIG GAMING BRAZIL LTDA.**, as marcas 7Games e Betão; e **ANA GAMING BRASIL S.A.**, as marcas 7K e Cassino. A correspondência entre as marcas identificadas pelo levantamento econômico e as respectivas sociedades empresárias foi realizada a partir da relação oficial de empresas autorizadas mantida pela SPA/MF, atualizada em 22 de setembro de 2026, que identifica denominação social, CNPJ, marcas e respectivos domínios autorizados (<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/transparencia-ativa-processos-de-autorizacao-de-apostas-de-quota-fixa/empresas-autorizadas>).

58. Tem-se, assim, critério de delimitação simultaneamente **objetivo, verificável e economicamente representativo**: são demandadas as dezessete pessoas jurídicas responsáveis pelas vinte marcas individualizadas pelo levantamento da Blask, conjunto ao qual o estudo atribui, segundo sua metodologia, aproximadamente 80% do mercado brasileiro estimado. A representatividade do recorte é adicionalmente corroborada pelo levantamento independente da H2 Gambling Capital, cujas dez principais marcas — às quais atribui conjuntamente 68,8% do mercado — estão integralmente compreendidas no universo selecionado. O critério permite concentrar a tutela coletiva sobre parcela substancial da atividade econômica examinada, sem converter a participação de mercado em fundamento autônomo de responsabilidade e sem impor a inclusão indiscriminada de todos os agentes autorizados pela SPA/MF. A possibilidade jurídica dessa delimitação, bem como da formação de litisconsórcio facultativo entre as sociedades selecionadas, será examinada no tópico seguinte.

III. 3. Litisconsórcio passivo facultativo e núcleo comum da controvérsia

59. A presença conjunta das sociedades empresárias indicadas no polo passivo encontra fundamento no art. 113 do Código de Processo Civil. O dispositivo admite que duas ou mais pessoas litiguem conjuntamente, ativa ou passivamente, quando houver comunhão de direitos ou obrigações relativamente à lide (inciso I), conexão entre as causas pelo pedido ou pela causa de pedir (inciso II) ou afinidade de questões por ponto comum de fato ou de direito (inciso III). No presente caso, a reunião das demandadas justifica-se, especialmente, pela existência de causa de pedir comum e pela afinidade das questões de fato e de direito submetidas à apreciação judicial, relacionadas à exploração, em escala nacional, da mesma modalidade de atividade econômica e aos riscos e danos coletivos dela decorrentes.

60. A controvérsia apresenta, com efeito, um núcleo comum suficientemente homogêneo para justificar seu exame em uma única demanda coletiva. Todas as demandadas são sociedades empresárias autorizadas pela SPA/MF a explorar apostas de quota fixa no mercado brasileiro; submetem-se ao mesmo marco regulatório e ao regime jurídico de proteção do consumidor; exploram serviços que apresentam características econômicas e tecnológicas substancialmente semelhantes; e integram o conjunto de operadores aos quais se imputam os danos coletivos examinados nesta ação. A pretensão indenizatória assenta-se, assim, em questões comuns relativas aos riscos inerentes à atividade econômica explorada, às suas externalidades negativas e aos seus efeitos sobre a saúde, o patrimônio dos consumidores, as famílias, a economia popular e o próprio Poder Público, sem prejuízo da consideração, quando necessária, das circunstâncias específicas relativas a cada demandada.

61. A existência desse núcleo comum, todavia, não transforma o litisconsórcio em necessário. Nos termos do art. 114 do CPC, o litisconsórcio somente será necessário quando assim dispuser a lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos aqueles que devam integrar o processo. Nenhuma dessas hipóteses se verifica no presente caso. As operadoras não integram relação jurídica material única e incindível, e a eventual responsabilização das sociedades demandadas não depende juridicamente da presença de todas as demais empresas autorizadas

a explorar apostas de quota fixa no País. Tampouco se exige decisão necessariamente uniforme para a totalidade dos agentes econômicos do setor, situação que caracterizaria litisconsórcio unitário na forma do art. 116 do CPC.

62. Essa compreensão encontra respaldo direto na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. No REsp 1.586.515/RS (Rel. Min. Nancy Andrighi, 3ª Turma, :DJe 29/5/2018) discutia-se ação coletiva de consumo ajuizada contra um dos fornecedores de produto sujeito a regras comuns a todo o respectivo mercado. A alegação de que os demais fornecedores deveriam necessariamente integrar a demanda foi rejeitada. O STJ assentou que a existência de obrigação legal comum às empresas do setor não estabelece entre elas vínculo suficiente para tornar obrigatória sua presença conjunta no polo passivo, reconhecendo, portanto, a natureza facultativa do litisconsórcio. Conforme o item 8 da ementa do julgado:

“8. A ação coletiva pode ser ajuizada em face de um único fornecedor de produtos ou serviços, pois, entre ele e os demais, não há uma relação jurídica única e incidível que demande julgamento uniforme, não havendo, assim, litisconsórcio necessário.”

63. A orientação foi posteriormente formulada de maneira ainda mais direta pelo STJ no REsp 1.573.723/RS (Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, DJe 13/12/2019), precedente posteriormente reproduzido em outros julgados da Corte: nas demandas coletivas de consumo, **não há litisconsórcio passivo necessário entre todos os fornecedores de um mesmo produto ou serviço submetidos aos mesmos regramentos**, sendo possível ao autor dirigir a demanda contra um ou mais fornecedores em litisconsórcio facultativo, desde que presentes as hipóteses legais de formação do litisconsórcio e a legitimidade passiva de cada demandado. Confira-se trecho da ementa deste precedente:

“5. Nas demandas coletivas de consumo, não há litisconsórcio passivo necessário entre todos os fornecedores de um mesmo produto ou serviço submetidos aos mesmos regramentos que dão suporte à pretensão deduzida em juízo, mas nada impede que o autor, em litisconsórcio facultativo, direcione a demanda contra um ou mais réus, desde que se faça presente alguma das hipóteses em que se admite a formação do litisconsórcio e que todos os demandados tenham legitimidade para figurar no polo passivo da ação.”

64. É precisamente essa a situação dos autos. A União não pretende atribuir às dezessete empresas demandadas a representação jurídica de todo o mercado de apostas, nem sustenta que a participação econômica das rés constitua, por si mesma, fundamento de responsabilidade. Como exposto no tópico anterior, adotou-se critério objetivo de delimitação fundado em levantamento especializado e independente, que individualiza vinte marcas, exploradas pelas dezessete pessoas jurídicas demandadas, conjunto ao qual atribui, segundo sua metodologia, aproximadamente 80% do GGR projetado do mercado brasileiro, cuja representatividade encontra ainda corroboração em levantamento independente da H2 Gambling Capital. Demonstrada a pertinência subjetiva de cada uma dessas empresas e presente o núcleo comum de questões fáticas e jurídicas que fundamenta a pretensão reparatória, o art. 113 do CPC e a jurisprudência consolidada do STJ autorizam sua reunião em **litisconsórcio passivo facultativo**, sem que seja necessária a inclusão das demais operadoras autorizadas pela SPA/MF.

IV. DO DIREITO - MÉRITO

IV.1 . Diretrizes constitucionais do direito à saúde. Proteção de Ordem Pública de Saúde em face do modelo de Apostas Online

65. Passando-se à subsunção normativa do cenário fático narrado anteriormente, de início tem-se por pilar que a ordem constitucional brasileira consagrou a saúde como direito de todos e dever do Estado, alçando-a à categoria de direito social fundamental, nos termos **do art. 6º c/c art. 196 da Constituição Federal**.

66. Referida previsão constitucional, já há muito se reconhece, deve ser aplicada enquanto verdadeiro “*mandado de otimização*”, conceito criado por Robert Alexy e defendido por Ingo Wolfgang Sarlet em sua doutrina (SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais. Ed. Livraria do Advogado, 2009, p. 194). Nesse sentido, a atuação estatal na seara deve ser ocorrer na maior medida possível, **voltada para a redução do risco de doenças e outros agravos**, assegurando o acesso universal e igualitário aos serviços para promoção, proteção e recuperação da população.

67. Isso porque, ao mesmo tempo em que entende a saúde como direito social em seu art. 6º, a Constituição Federal de 1988 também estabelece as balizas de fornecimento dos seus respectivos serviços:

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**.

68. Nessa perspectiva de universalidade e integridade assistencial, as ações de saúde pública englobam não apenas a assistência física, mas de igual modo a proteção e o tratamento integral da saúde mental, por meio de redes estruturadas de atenção psicossocial aptas a combater patologias relacionadas ao bem-estar psicológico da coletividade.
69. O Sistema Único de Saúde, por sua vez, estruturado sobre tais princípios da universalidade e integridade assistencial, tem na esfera federal seu principal pilar de financiamento e sustentação orçamentária, posicionando-se a União enquanto dinamismo que possibilita o atendimento das normas constitucionais.
70. Nesse contexto, também não se olvidará que o dever estatal de assegurar ações e serviços públicos de saúde convive, por vezes, com a transferência injusta e ônus e externalidades geradas por atividades econômicas danosas.
71. Diante de tal quadro, não se admite uma postura passiva do Estado, com a assunção dos prejuízos derivados da atividade privada. Quando a atuação de agentes privados gera dano à coletividade, notadamente sobrecarga orçamentária extraordinária e artificial para a contenção de agravos evitáveis, comprometendo a própria higidez do sistema de financiamento público da saúde, impõe-se atuação para a recomposição financeira das despesas suportadas pelo erário.
72. Na mesma medida em que é obrigação estatal e exigível a efetiva implementação de rede de saúde, fornecendo toda uma gama de tratamentos necessários para os cidadãos, por vezes até mesmo mediante comandos do Poder Judiciário, é dever estatal combater quaisquer condutas que atinjam a qualidade da prestação dos serviços de saúde.
73. Relembre que sendo o direito à saúde uma obrigação indissociável do Estado advinda do próprio texto constitucional e dotada de grande eficácia pelos tribunais pátrios, **à União, no caso em tela, não cabe o questionamento sobre quais os fundamentos e origens do dano causado aos seus cidadãos.** Ou seja, na prática, quando estes se apresentam ao seu Sistema Único de Saúde, portando enfermidades que, de forma estatisticamente comprovada, derivam percentualmente da prática de apostas online, o tratamento é prestado, sem qualquer ressalva. Mas isso se deve à relação Estado-indivíduo (direitos e deveres). O que se está aqui a tratar e pretende-se mudar, por tudo que foi exaustivamente exposto e comprovado, é a relação custo do Estado-agente causador do dano, de modo que este, e a não mais a sociedade, suporte o ônus e o custo desta despesa.
74. Trazendo a discussão para o caso em tela, é certo que a instituição legislativa do mercado de apostas de quota fixa, através da Lei n. 13.756/2018 e pormenorizada pela Lei n. 14.790/2023, estabeleceu as balizas regulatórias e parâmetros formais para a operação desse segmento no território nacional.
75. Não obstante, o exercício dessa exploração econômica, ainda que regular, **permanece estritamente subordinado aos ditames da justiça social e da defesa do consumidor, conforme mandamento imperativo do art. 170 da Constituição Federal.**
76. A outorga de autorização administrativa ou o cumprimento de obrigações tributárias e fiscais setoriais não conferem às empresas operadoras qualquer salvo-conduto ou imunidade jurídica contra a responsabilização civil pelos danos gerados na exploração da sua atividade. **A higidez física e mental dos cidadãos constitui bem jurídico indisponível que precede o interesse estritamente lucrativo, de sorte que a formatação e a veiculação do produto devem respeitar os padrões de segurança sanitária e de proteção à incolumidade do usuário.**
77. Conforme já antecipado linhas atrás, o modelo de apostas digitais contemporâneo vem operando com acesso contínuo por meio de dispositivos móveis pessoais, eliminando as barreiras físicas e temporais tradicionalmente associadas a jogos convencionais, tornando-se atividade permanente e onipresente na vida do usuário.
78. Tal característica, somada ao estímulo excessivo e ininterrupto típico da publicidade do seguimento, confere à atividade periculosidade que exige conformação dos seus riscos e sanatória dos passivos gerados, de modo que os prejuízos gerados não sejam suportados pela coletividade, mas sim internalizados pelas entidades que auferem o proveito econômico do negócio.
79. É sobre esse recorte que a União vem ao Poder Judiciário visando a responsabilização objetiva das demandadas, a partir da demonstração de nexo de causalidade entre as condutas por ela praticadas no desempenho de sua atividade econômica, e graves danos que vêm sendo suportados pela coletividade através de impactos diretos ao Sistema Único de Saúde.
80. O que se verifica hoje é que o Estado, financiado pela sociedade por diversas formas, vê-se obrigado a alocar recursos para uma série de tratamentos que derivam, diretamente, das apostas online. Como a Constituição Federal de 1988

previu um sistema de saúde universal e gratuito, a magnitude dos custos dos agravos de saúde mental e sociais atribuíveis às apostas online, apesar de atividade recente, já vem tomando grandes proporções, gerando efetivo impacto nas contas públicas.

81. Em outras palavras, os desfechos em saúde mental decorrentes das apostas online constituem um ônus suportado por toda a sociedade brasileira, obrigada a financiar tratamentos cuja necessidade é estatisticamente gerada pelo jogo operado pelas empresas demandadas, alocando ali recursos que poderiam ser aproveitados nas mais diversas áreas, especialmente em outros custos relacionados à saúde da população.

82. Logo, cabe ao Estado, uma vez que mantida como lícita a atividade, buscar que as demandadas incluam dentro dos custos de seu negócio transnacional os danos que seu produto vem causando a terceiros, no caso a União e a coletividade.

83. As Bets, de fato, aportam valores ao orçamento público, através de tributação incidente, de caráter fiscal e extrafiscal, mas, comprovadamente, não fornecem numerário suficiente para abarcar as externalidades negativas de seus produtos. Ademais, pagamento de tributo é obrigação legal e constitucional, e não salvo-conduto para causar danos ao Estado e à sociedade. e não salvo-conduto para causar danos ao Estado e à sociedade. -conduto para causar danos ao Estado e à sociedade.

84. Assim, a presente demanda é intentada pela União, uma das responsáveis diretas pelo financiamento do Sistema Único de Saúde, mas o provimento é buscado, sobretudo, em nome da coletividade, vez que os recursos por ela destinados à administração pública são drenados por uma externalidade negativa, de uma mesma atividade que traz vultosos recursos para as demandadas. Ou seja, a presente demanda, em última análise, busca o respeito ao princípio da igualdade.

IV.2 A vulnerabilidade do consumidor apostador e os deveres de prevenção, segurança, informação e proteção

85. Consoante bem salientado na Nota Técnica nº 34/2026/GAB-DPDC/SENACON/MJSP (Doc. 4), reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor constitui princípio estruturante da Política Nacional das Relações de Consumo, nos termos do art. 4º, I, do CDC, e suporte constitucional nos arts. 5º, XXXII e 170, V, da Lei Maior. “A doutrina consolidou essa **vulnerabilidade presumida em quatro dimensões complementares (técnica, jurídica, fática e informacional)**. Especificamente no mercado de apostas de quota fixa, cada uma dessas dimensões assume contornos próprios, assim sistematizados:

Dimensão	Manifestação no Mercado de Apostas
Técnica	O consumidor não dispõe do mesmo conhecimento dos fornecedores acerca da estrutura probabilística do serviço, a margem matemática da casa (<i>house edge</i>) embutida na formação das quotas, nem dos mecanismos algorítmicos de recomendação, personalização de ofertas e gamificação que estruturam a interface da plataforma, o que dificulta a compreensão das probabilidades de perda associadas ao uso reiterado.
Jurídica	Desconhecimento, pelo consumidor leigo, dos direitos que lhe são assegurados e dos deveres regulamentares atribuídos às operadoras, em especial os mecanismos de jogo responsável (limites, alertas, pausas, autoexclusão), agravado pela previsão desses instrumentos em termos e condições extensos, redigidos unilateralmente pelo fornecedor e revestidos de linguagem técnica (<i>odds, rollover, cash-out</i>).
Fática ou Econômica	A disparidade de poder econômico, estrutural e negocial entre o consumidor individual e os agentes que exploram profissionalmente a atividade limita a capacidade de reação do apostador. Essa vulnerabilidade é agravada quando as perdas atingem recursos destinados à subsistência, provocam endividamento ou alcançam consumidores com reduzida capacidade de absorção financeira.
Informacional	Inversão qualitativa da assimetria informacional: a operadora coleta dados granulares sobre frequência, valor, horário e padrão de reação a perdas de cada usuário, enquanto o consumidor não dispõe de instrumentos equivalentes para acompanhar sua própria exposição ou reconhecer tempestivamente sinais de risco.

86. Assim prossegue a pasta, enfatizando a gravidade do quadro: “no ambiente digital, essas quatro dimensões não operam isoladamente, mas de forma simultânea e cumulativa: a disponibilidade contínua do serviço, a instantaneidade das transações via Pix e a sucessão constante de estímulos à permanência comprimem o intervalo entre a decisão de apostar e sua execução, dificultando a percepção acumulada das perdas e o exercício do autocontrole”. De modo que “esse agravamento cumulativo não é hipotético. o Caderno Temático do III Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD III, UNIAD/UNIFESP) demonstra que a **prevalência de comportamento de risco ou problemático se concentra precisamente nos grupos que a ordem jurídica já trata como merecedores de proteção reforçada**”:



Fonte: LENAD III, Caderno Temático (UNIAD/UNIFESP)

87. Nessa medida, se está diante de típico quadro de **hipervulnerabilidade**, a reforçar as obrigações gerais:

"A **convergência entre vulnerabilidade estrutural e vulnerabilidade demográfica/socioeconômica aproxima esses grupos da categoria de hipervulnerabilidade, reconhecida pelo STJ** para outros segmentos de consumidores em posição de **fragilidade qualificada** (REsp nº 931.513/RS, rel. p/ acórdão Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, art. 39, IV, CDC).

A vulnerabilidade descrita acima independe da existência de diagnóstico individual e transtorno do jogo. A presença de diagnóstico médico, de sinais objetivos de comportamento problemático ou de fragilidade socioeconômica pode demandar proteção reforçada, inclusive o dever específico de vedação de acesso, previsto no art. 8º da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, mas não constitui requisito para a incidência do regime geral de proteção do CDC. É essa distinção entre o dever geral de segurança do serviço, aplicável a toda a base de usuários, e o dever qualificado, agravado pelo conhecimento de caso individual, que estrutura o exame da responsabilidade dos fornecedores" (grifou-se)

88. Sob a ótica consumerista, portanto, emerge uma série de deveres de prevenção, segurança, informação e proteção, considerando que a saúde como direito fundamental do consumidor (art. 6º, I, CDC), à **proteção contra os riscos** provocados por práticas relacionadas ao fornecimento de produtos e serviços considerados **perigosos ou nocivos**. Tudo isto sob pena de responsabilidade objetiva, (art 14 do CDC), diante dos serviço defeituoso. Assim, o regime não se limita a impor ao fornecedor uma obrigação formal de advertência. Exige que "a informação prestada seja proporcional à natureza e à intensidade do risco e que sejam adotadas medidas efetivamente aptas a prevenir ou reduzir danos previsíveis relacionados à prestação do serviço", nos moldes especificados pela Lei n. 14.790/2023 e pela Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 (jogo responsável) - adiante retomada. Em outras palavras, "a legislação setorial e sua regulamentação afastam, desse modo, a compreensão de que os riscos decorrentes da atividade devam ser suportados exclusivamente pelo apostador.

IV.3 Da responsabilidade civil das rés em sua modalidade objetiva

89. O desenvolvimento contemporâneo da responsabilidade civil operou grande e consolidado virada axiológica e paradigmática, deslocando o eixo central do instituto da averiguação do ato ilícito estrito para a necessária tutela e reparação do injusto, o que impõe a quem aufere proveito de uma atividade econômica intrinsecamente arriscada o dever primário de internalizar seus custos e indenizar os prejuízos causados à coletividade e ao erário, conforme já antecipado linhas atrás.

90. Noutros termos, a temática ampliou as hipóteses de responsabilização objetiva, na medida em que o ato ilícito deixou de figurar como pressuposto necessário para a obrigação de indenizar, em determinadas hipóteses, especialmente quando presentes bens jurídicos protegidos pela Constituição, tais como o meio ambiente, a saúde e a defesa do consumidor.

91. Com essa concepção, procurou-se impor a quem se aproveita de atividade econômica geradora de risco intrínseco inevitável a obrigação de reparar os efeitos danosos, conforme palavras do Min. Sanseverino:

Como a liberdade de iniciativa capitalista, necessária ao progresso econômico, continha uma grande dose de risco inerente à própria atividade, o titular do empreendimento, que objetivava o seu lucro pessoal, deveria responder pelo risco de sua atividade (*ubi emolumentum, ibi onus*). Desse modo, a

responsabilidade civil, em alguns casos determinados, passou a ser considerada objetiva, conferindo-se maior importância ao dano sofrido pela vítima, como fator de desequilíbrio social, e dispensando-se a presença de culpa no fato gerador da obrigação de indenizar. A responsabilidade objetiva fundamenta-se, assim, na noção de risco social, que está implícito em determinadas atividades, como a indústria, os meios de transporte de massa, as fontes de energia. (SANSEVERINO, Paulo de Tarso Vieira. Cláusula geral de risco e a jurisprudência dos tribunais superiores. In: Doutrina: edição comemorativa 25 anos, 2014. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Dout25anos/article/view/1118/1052>>)

92. O foco, portanto, deslocou-se (em determinadas hipóteses): deixou-se de considerar a culpa para se concentrar no **dano provocado por atividades empresariais consideradas perigosas**. Nesse contexto, a teoria da responsabilidade objetiva acabou se dividindo em bases teóricas, sendo que as mais proeminentes foram a do **risco proveito** e a do **risco criado**.

93. Pela teoria do risco proveito, a responsabilidade objetiva advém da noção de que aquele que obtém proveito econômico com a atividade que deu causa ao dano deve suportá-lo, concretizando o dizer popular de que “*quem aufere o cômodo, suporta o incômodo*”.

94. Por sua vez, a teoria do risco criado ainda é mais abrangente, nem mesmo necessitando de prova do proveito econômico, apenas de que a atividade em si é geradora de um risco (e um dano), independentemente de essa produzir um retorno positivo ao seu autor.

95. A respeito da incidência da responsabilidade civil fundada no risco da atividade, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já delineou o núcleo da teoria objetiva e sua função precípua de restabelecimento do equilíbrio patrimonial rompido, conforme se verifica no REsp n. 1.984.282/SP:

EMENTA: RECURSO ESPECIAL. ACIDENTE AÉREO. VÍTIMAS EM SUPERFÍCIE. RESPONSABILIDADE CIVIL. TEORIA OBJETIVA. RISCO DA ATIVIDADE. TRANSPORTE DE PESSOAS. TRANSPORTE AÉREO. CÓDIGO BRASILEIRO DE AERONÁUTICA. EXPLORADORES DO SERVIÇO DE TRANSPORTE AÉREO. PROPRIETÁRIOS, POSSUIDORES E ARRENDATÁRIOS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. DENÚNCIAÇÃO DA LIDE. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. REVISÃO. SÚMULA N. 7/STJ.

1. A teoria objetiva preceitua que a culpa não será elemento indispensável ou necessário para a constatação da responsabilidade civil, retirando o foco de relevância do culpado pelo dano para transferi-lo para o responsável pela reparação do dano. A preocupação imediata passa ser a vítima e o reequilíbrio do patrimônio afetado pela lesão. O fato danoso, e não o fato doloso ou culposos, desencadeia a responsabilidade.

2. Aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem fica obrigado a repará-lo, e haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem (art. 927, parágrafo único, do CC/2002).

3. A responsabilidade civil objetiva fundada no risco da atividade configura-se quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano causar a pessoa determinada um ônus maior do que aos demais membros da coletividade (atividade habitual que gere uma situação de risco especial).

4. O transportador responde pelos danos causados às pessoas transportadas e suas bagagens, salvo motivo de força maior, sendo nula qualquer cláusula excludente da responsabilidade (art. 734 do CC/2002): responsabilidade objetiva imposta ao transportador fundada no risco da atividade.

5. O Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA) disciplina as relações havidas na prestação daquele serviço e, nos termos da jurisprudência do STJ, a responsabilidade do transportador aéreo é, em regra, objetiva.

6. O CBA assevera que os exploradores da aeronave serão os responsáveis pelos danos diretamente ligados ao exercício da atividade de transporte aéreo (art. 268).

7. É operador ou explorador de aeronave o proprietário ou quem a use diretamente ou por meio de seus prepostos, quando se tratar de serviços aéreos privados, assim como o arrendatário que adquiriu a condução técnica da aeronave arrendada e a autoridade sobre a tripulação (art. 123 do CBA, na redação vigente à época dos fatos destes autos). Pode, igualmente, ser considerado explorador a pessoa jurídica concessionária ou autorizada, em relação às aeronaves que utilize nos respectivos serviços, pouco importando se a título de propriedade ou de possuidor, mediante qualquer modalidade lícita.

8. Na hipótese, os recorrentes, possuidores da aeronave acidentada, são considerados exploradores e, nessa condição, responsáveis pelos danos provocados a terceiros em superfície.

9. O terceiro vítima de acidente aéreo, tripulante ou em superfície, e o transportador são, respectivamente, consumidor por equiparação e fornecedor.

10. O fato de o serviço prestado pelo fornecedor ser gratuito não desvirtua a relação de consumo, pois o termo "mediante remuneração", contido no art. 3º, § 2º, do CDC, deve ser interpretado de forma ampla, de modo a incluir o ganho indireto do fornecedor.

11. A teoria da aparência legitima o ajuizamento da ação de ressarcimento dos danos pelo defeito do serviço contra o aparente responsável, ainda que outros sujeitos houvessem de ser responsabilizados.

12. A responsabilidade pela prestação defeituosa do transporte aéreo, porque ancorada também nas normas de direito consumerista, será solidariamente repartida entre todos os fornecedores do serviço, no caso todos os que se enquadrarem no conceito de explorador e, por óbvio, desde que tenham sido demandados.

13. Para o deferimento do pedido de denunciação da lide, é necessário que o litisdenunciado esteja obrigado, pela lei ou pelo contrato, a indenizar a parte vencida, em ação regressiva, sendo vedado, ademais, introduzir fundamento novo no feito, estranho à lide principal (art. 70, III, do CPC).

14. É expressamente vedada a denunciação da lide nas ações derivadas de relações de consumo (art. 88 do CDC) 15. A revisão da indenização por danos morais apenas é possível na hipótese de o quantum arbitrado nas instâncias originárias se revelar irrisório ou exorbitante, sob pena de se contrariar o enunciado da Súmula n. 7 desta Corte. 16. Recursos especiais não providos. (REsp n. 1.984.282/SP, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 16/8/2022, DJe de 22/11/2022.)

96. A mera descrição dessas duas teorias já fornece uma primeira conclusão: **há perfeita aplicação à exploração massiva de plataformas de apostas online de quota fixa e jogos de fortuna em ambiente virtual**. O serviço de apostas online não se equipara a uma atividade civil ou recreativa ordinária, porquanto opera por meio do fornecimento contínuo de estímulos que afetam diretamente os sistemas neurobiológicos do usuário, conforme se verá linhas a frente.

97. **Cuida-se de modelo de negócio cuja periculosidade é inerente e potencializada, gerando uma sobrecarga desmedida e um risco acentuado que desbordam dos limites suportáveis pelos cidadãos e pelo sistema de saúde pública.**

98. Dessa forma, a responsabilidade civil das empresas operadoras estrutura-se tanto pela teoria do risco proveito quanto pela teoria do risco criado. Pela teoria do risco proveito, aquele que capta lucros expressivos da atividade que expõe a sociedade a danos severos deve suportar integralmente seus custos sociais. Pela teoria do risco criado, a mera introdução, no meio social, de um produto ou serviço concebido com arquitetura digital potencialmente aditiva é suficiente para vincular a operadora ao dever reparatório perante o erário, que se vê obrigado a custear a contenção da crise sanitária instalada.

99. **O dano é causado à União, por meio de uma usual atividade das demandadas, que ainda aferem lucros em decorrência dessa, enquanto o ônus decorrente é transferido para quem financia o Sistema Único de Saúde, universal e gratuito.**

IV.3.1 Pelo risco da atividade

100. Cotejando as premissas jurídicas anteriores aos fatos do presente processo, é certo que ao desenhar plataformas que utilizam o meio digital com disponibilização ininterrupta, as demandas inserem no tecido social uma atividade que atua como fato de risco sanitário contínuo e autônomo.

101. Nesse cenário, já se mostra possível concatenar uma relação estatística de causa e efeito entre o produto fornecido pelas demandadas e uma agravos de saúde mental, anteriormente já descritos, como o transtorno de jogo e a ludopatia. A prestação do tratamento médico e psicossocial a contingentes expressivos da população, cuja higidez mental foi abalada pelo consumo de apostas virtuais, consubstancia uma clássica externalidade negativa do modelo de negócios das requeridas.

102. As empresas demandadas privatizam proveitos expressivos decorrentes da captação financeira de milhões de apostadores, enquanto transferem para o SUS e para toda a sociedade o custo orçamentário decorrente do adoecimento coletivo.

103. Enquanto o estima-se que as famílias brasileiras perderam aproximadamente R\$62,5 bilhões com apostas esportivas ao longo do ano de 2025, conforme dados da Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS (Doc. 1), a arrecadação destinada ao Ministério da Saúde alcança apenas 1% sobre a receita das operadoras. As empresas demandadas auferem faturamentos bilionários, transferindo para o SUS e para toda a sociedade o pesado encargo financeiro e social decorrente do adoecimento coletivo.

104. Nesse sentido, o Ministério da Saúde confirma a gravidade desse quadro epidemiológico e a extensão do impacto populacional do setor, conforme a Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS (Doc. 1):

"O Brasil contava com mais de 28 milhões de apostadores nos últimos 12 meses, dos quais 10,9 milhões com padrão de risco ou problemático; o dano recai desproporcionalmente sobre pessoas de menor condição socioeconômica (3 vezes mais) e sobre a modalidade online (150% mais chances de jogo problemático que outras modalidades) (UNIFESP/LENAD III, 2025);" [...]

"As evidências disponíveis apontam os impactos à saúde mental associados às apostas são inerentes à própria existência desse produto e as características que o estruturam, não sendo possível dissociar este desfecho dos próprios mecanismos responsáveis pela retenção e propagação desta atividade."

105. Os evidentes impactos na rede pública de saúde também são informados pela pasta, descrevendo aumento exponencial no número de ocorrências para os CIDs F63.0 (Jogo Patológico) e Z726 (Mania de Jogo e Apostas), gerando forte compressão nos atendimentos e demandando ampliação da oferta, ainda conforme a Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS:

O número de atendimentos realizados no SUS para os CID F63.0 (Jogo Patológico) e Z726 (Mania de Jogo e Apostas) no período de janeiro de 2018 a dezembro de 2025 cresceu cerca de 140%, que incluem aqueles realizados pelos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e pela Atenção Primária à Saúde (APS) (SIA; SIAPS, 2025). Por essa razão, novas ofertas de cuidado em território digital estão sendo disponibilizadas para compor as ações de cuidado. O curso disponibilizado pela Fiocruz esgotou suas 20 mil vagas para treinamento de profissionais e agora em final de julho de 2026 abriram mais 20 mil vagas.

106. Tais agravos de saúde mental são tratados pelo Sistema Único de Saúde, cujo financiamento se dá pelo Fundo Nacional de Saúde, bem como por aportes diretos da União Federal. Assim, a ordinária atividade das demandadas causa danos à União – dano injusto –, e essa é a base para o pedido de aplicação da responsabilidade objetiva, como a seguir será demonstrado.

107. O Código Civil brasileiro é bastante claro ao responsabilizar objetivamente as empresas cujos produtos, ou a própria atividade desenvolvida, causam danos a terceiros. Em capítulo que trata da obrigação de indenizar, a responsabilização objetiva encontra-se em dois dispositivos, o art. 927, parágrafo único, e o art. 931.

108. Analisem-se os dois, separadamente:

Art. 927. [...] Parágrafo único. **Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa**, nos casos especificados em lei, ou **quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem**.

109. Pode-se claramente depreender dessas regras o comando para que mesmo quem exerça uma atividade empresarial lícita responsabilize-se pela superveniência de lesão a terceiro dela decorrente. O mesmo fundamento

110. Isso porque, como bem disposto, **a responsabilidade ali insculpida não resulta de uma análise da conduta**, mas sim do risco inerente à atividade desenvolvida e, portanto, da mera demonstração do dano e do nexo causal entre este e a atividade desenvolvida. É dizer, nos mesmos moldes previstos pela legislação consumerista. Sobre o tema:

E como prova maior da incongruência da tese que superpõe ilícito e dano, como se fossem o verso e o reverso, surgem as hipóteses de aplicação da teoria objetiva da responsabilidade civil, nas quais **o efeito jurídico consistente na obrigação de reparar danos não será vinculado a um comportamento antijurídico e culposos, podendo incidir mesmo sobre um ato lícito** pelo fato da violação de uma norma ou **pelo risco inerente ao exercício de uma atividade**. Ou seja, mesmo um ato consistente em um exercício de um direito próprio poderá, no plano da ponderação de bens, causar um **dano injusto a terceiros**, com a transferência dos danos sofridos pelo ofendido ao patrimônio do ofensor. (FARIAS, Cristiano Chaves, NETTO, Felipe Peixoto Braga e ROSENVALD, Nelson. Novo Tratado de Direito Civil, 3ª ed, São Paulo: Saraiva, 2018, p. 210.)

111. No caso em tela, não se discute a licitude da atividade. Atualmente o segmento de apostas online por quota fixa é admitido e regulado pelo ordenamento jurídico, tanto que, justamente por se encontrar dentro do escopo legal, é que se admite que esse mesmo arcabouço jurídico limite tal direito, dando balizas para a sua execução.

112. Não é demais rememorar que a **licitude da atividade é a própria motivação para a existência do parágrafo único do art. 927**. Não fosse essa a circunstância, bastaria a previsão legal existente no próprio *caput* do artigo, que assim disciplina:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

113. Ou seja, é precisamente na própria licitude da atividade que o parágrafo único do art. 927 atua, estabelecendo hipóteses em que, mesmo não se verificando ilicitude, permanece incólume o dever de reparação.

114. Assim, estabelecida uma importante premissa: **a licitude da atividade não é impeditiva para a reparação de danos**, visto que a responsabilidade objetiva, tal como prevista do Código Civil de 2002, não demanda (e de fato, impossibilita) uma análise de sua aplicação tendo por base a conduta.

115. Nesses termos, pondera a doutrina:

A responsabilidade objetiva é uma responsabilidade independentemente da existência de um ilícito. Tanto faz se o agente praticou um comportamento antijurídico ou não, pois esse debate é infenso ao objeto da sentença. Para o magistrado só importa o nexo causal entre a conduta/atividade do agente e o dano. FARIAS, Cristiano Chaves, NETTO, Felipe Peixoto Braga e ROSENVALD, Nelson. Novo Tratado de Direito Civil, 3ª ed, São Paulo: Saraiva, 2018, p. 599/600).

116. E os mesmos autores arrematam:

Ao mencionar que essa reparação se efetiva “*independentemente de culpa*”, faz-se um contraponto ao *caput* do art. 927. **O legislador se antecipa ao anúncio das situações em que a teoria objetiva prevalecerá para peremptoriamente excluir da investigação judicial qualquer relevância sobre a licitude ou ilicitude sobre o fato jurídico danoso**. Vale dizer, nas hipóteses em que prevalece a obrigação objetiva de indenizar, o processo não será palco de controvérsias quanto à antijuridicidade do evento ou a reprovabilidade do comportamento do agente, seja pela via da culpa ou do abuso de direito. (idem, p. 618)

117. Ainda em relação a essa forma de responsabilidade, também é imperioso debruçar-se sobre o seu alcance, especialmente sobre a atividade da empresa à qual a lei se refere. No ponto, mais uma vez, nota-se que, segundo a doutrina, a atividade pela qual se pode demandar, objetivamente, é aquela **normalmente executada pela empresa**.

118. Aqui também se nota que a pretensão de ressarcimento da União resta completamente abarcada, visto que não se está a tratar de conduta esporádica ou acidental das demandadas, mas sim de sua função comercial primordial: a oferta de apostas online através de mecanismos que acarretam patologias específicas em saúde mental, inclusive com possíveis desfechos de suicídio. Igualmente aqui se transcreve entendimento doutrinário a respeito:

(...) a exigência da lei está em que a atividade do agente deva normalmente induzir particular risco, isto é, por sua natureza deve ser foco de risco a outras pessoas ou bens. O risco deve ser inerente à atividade e não resultar do específico comportamento do agente. Trata-se de uma potencialidade danosa intrínseca do que seja uma atividade organizada. (GODOY, Claudio Luiz Bueno de. *Código Civil comentado*. PELUSO, Cezar (Coord.). 6 ed. São Paulo: Manole, 2012, p. 910).

119. Assim, no caso que se tem em mãos, **além de causar danos individuais aos consumidores apostadores, as Bets geram evidente externalidade prejudicial ao próprio Estado, ao onerar os cofres públicos afetados pelos gastos com o tratamento das doenças ao jogo**.

120. O fundamento dessa espécie de responsabilização é simples: quem gera qualquer custo social ao desenvolver uma atividade lucrativa assume o ônus de impedir, mitigar ou reparar seus danos, **devendo incorporar os respectivos gastos às despesas de seu negócio**.

121. O que se pretende, assim, é a assunção, pelas empresas dos ônus de impedir ou remediar os efeitos negativos do seu empreendimento:

Durante o processo produtivo, além do produto a ser comercializado, são produzidas ‘externalidades negativas’. São chamadas externalidades porque, embora resultantes da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é percebido pelo produtor privado. Daí a expressão ‘privatização de lucros e socialização de perdas’, quando identificadas as externalidades negativas. Com a aplicação deste princípio procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade, impondo-se sua internalização. Por isso, este princípio é também conhecido como o princípio da responsabilidade.(DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2009, p. 158).

122. Exemplo da aplicação desse princípio no ordenamento brasileiro constitui a responsabilidade civil objetiva pelo dano ao meio ambiente (art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/81^[1], recepcionado pelo art. 225, §§ 2º e 3º, da Constituição), fundada no princípio do *poluidor pagador*, que obriga o empreendedor de atividade arriscada a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade, incorporando a seu processo produtivo os riscos decorrentes da atividade que desenvolve^[2].

123. Outro exemplo encontra-se no Direito Previdenciário. Em seu art. 120, a Lei Federal n. 8.213/91^[3] admite ação regressiva visando ao ressarcimento, para os cofres públicos, dos gastos com o pagamento de benefícios previdenciários oriundos de acidente de trabalho, causado pela negligência do empregador quanto à observância das normas de segurança e higiene do trabalho.

124. Impõe-se a aplicação do princípio da reparação integral para forçar a internalização desses custos na própria cadeia econômica do jogo. Da mesma forma que o poluidor deve arcar com a restauração ambiental e o empregador negligente deve ressarcir os benefícios previdenciários suportados pela Previdência Social, a indústria das apostas eletrônicas deve responder pelos custos orçamentários necessários para mitigar a dependência patológica gerada pela sua própria atuação empresarial.

125. Nota-se, assim, que o suporte fático aqui relatado (dano gerado à União e nexo causal com a atividade das demandadas) se amolda, com perfeição, aos preceitos do Código Civil que determinam a aplicação da responsabilidade civil objetiva, seja pelo proveito econômico aferido, seja pelo risco da própria atividade desenvolvida.

126. Ademais, afasta-se de plano qualquer argumento pautado na licitude da exploração econômica decorrente da edição da Lei 14.790/2023. A autorização administrativa concedida pelo Estado ou a incidência de tributação setorial não outorgam salvo-conduto nem imunidade reparatória ao agente econômico. O parágrafo único do art. 927 do Código Civil existe exatamente para disciplinar hipóteses em que a atividade, conquanto formalmente lícita em seu conteúdo, impõe um dever de indenizar pelos danos que acarreta no plano das suas consequências concretas.

IV.3.2 Pelo risco da empresa ou do empreendimento

127. Noutra ótica, também não se ignora que a responsabilidade civil objetiva aqui tratada também advém do próprio produto posto em circulação pelas demandadas, a teor do art. 931 do CC:

Art. 931. Ressalvados outros casos previstos em lei especial, os empresários individuais e **as empresas respondem independentemente de culpa pelos danos causados pelos produtos postos em circulação**.

128. De início, aqui, é de se mencionar que não se está falando de direito consumerista. A União não é apostadora e não experimenta, logicamente, os agravos em saúde mental decorrentes da indústria do jogo. Não é o ponto final de uma cadeia comercial de consumo. Assim, **não se está tecendo qualquer juízo de valor sobre se o produto é defeituoso ou não**.

129. A já citada Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS, inclusive, deixa claro que o hábito aditivo, raiz das patologias em debate, é consequência típica dos próprios mecanismos do produto oferecido pelas demandadas, equiparando-o às dependências químicas e enfatizando não ser possível estabelecer patamares seguros de utilização:

9.6. Dessa forma, entende-se que qualquer mecanismo de um produto que mobilize excessivamente esses sistemas, comuns a toda a população, e não apenas a indivíduos predispostos (VOLKOW; KOOB; MCLELLAN, 2016), tem potencial de contribuir para o desenvolvimento de um hábito aditivo, de modo análogo ao que ocorre nas dependências químicas, em que não é possível estabelecer, a priori, um patamar de uso que seja livre de risco de dependência. Isso é consistente com os dados que mostram que, mesmo que o dano apareça de forma mais

consistente em pessoas com padrões problemáticos, a soma dos danos entre pessoas sem o transtorno é ainda mais significativa: a maioria dos danos graves relacionados ao jogo (incluindo violência doméstica, perda de emprego e necessidade de assistência emergencial) concentra-se em apostadores de baixo e médio risco, e não apenas naqueles com transtorno do jogo, já que esse grupo é numericamente muito maior na população (BROWNE; ROCKLOFF, 2018), e que problemas relacionados às apostas existem mesmo naqueles com baixa frequência de aposta (RAISAMO et al., 2015).

130. **Ou seja, a existência ou não de alguma espécie de defeito no produto das demandadas não é amparo para nenhum pedido de aplicação da responsabilidade objetiva. Assim como não se discute a licitude da atividade, como dito no tópico anterior, a característica do produto das demandadas, no que toca a esta ação, é só uma: ele produz dano para a União, visto que onera o sistema universal de saúde brasileiro.**

131. Sobre o tema, e em relação ao fato de que a União não integra uma relação consumerista, imprescindível transcrever o Enunciado n. 378 do CJF, da IV Jornada de Direito Civil: “*Aplica-se o art. 931 do Código Civil, haja ou não relação de consumo*”.

132. Ou seja, ao não depender de relação consumerista, nota-se que também o art. 931 demanda a aplicação da responsabilidade objetiva ao caso concreto. Mais uma vez, dano e nexos causal estão demonstrados, clamando pela aplicação do dispositivo legal.

133. Dessa forma, tanto analisando a presente situação fática sob o prisma da atividade desenvolvida, como fazendo-o da perspectiva da responsabilidade pelo produto em si, nota-se que o Código Civil é expresso em determinar a aplicação da responsabilidade objetiva ao caso vertente, inexistindo dúvidas sobre a necessária reparação dos danos causados a terceiros, decorrentes da atividade empresarial desenvolvida pelas demandadas.

134. É de notar-se, ainda, que a contrapartida aos danos causados a terceiros – pontualmente à União e, em última instância, à população como um todo – é o *enriquecimento ilícito* das demandadas, violando também o disposto no art. 884 do Código Civil:

Art. 884 - Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

135. Em outras palavras, ao não assumirem um ônus que deveria ser seu, as demandadas terminam transferindo-o ao contribuinte^[4].

136. Obviamente, não se defende que o lucro das demandadas é ilícito, mas sim especificamente que somente pode-se retirar o lucro de um empreendimento uma vez compensados todos os danos que este provoca. Em outros dizeres, o lucro das demandadas é lícito e devido, desde que antes sejam equacionados os prejuízos resultantes de sua operação, que hoje recaem sobre toda a sociedade, a quem cabe o financiamento do Sistema Único de Saúde.

137. Estabelecidas as bases para a configuração da responsabilidade civil objetiva das demandadas, seja diante do risco da atividade, seja em razão do da empresa, cumpre estabelecer as condutas a serem combatidas pelas Bets, bem como o nexos de causalidade com os danos ao Sistema Único de Saúde.

IV.4 Das Condutas das Demandas que geram dano ao Sistema Único de Saúde

138. Passando-se à análise da atuação geradora de dano das demandas, mesmo lícitas, inicialmente há de se assentar que, no campo da responsabilidade civil objetiva pelo risco da atividade de apostas, deve-se promover uma superação da concepção moralista e individualizante que imputa a usuário a responsabilidade exclusiva pelo vício, uma vez ser falaciosa a narrativa do livre-arbítrio no ato de apostar, o qual pressupõe uma tomada de decisão estritamente racional e voluntária.

139. Tal premissa se desfaz inteiramente diante dos avanços da neurobiologia moderna e da psicopatologia clínica, já restando empiricamente comprovada que a arquitetura dos serviços oferecidos pelas demandadas se apresenta enquanto fato autônomo no acometimento da saúde mental dos usuários.

140. O jogo compulsivo, reconhecido formalmente nos manuais de saúde mental como dependência comportamental, configura-se como um verdadeiro agente patogênico que atua no âmbito de uma tríade epidemiológica, interagindo com o hospedeiro e com o ambiente digitaliza, conforme pontua a Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS (Doc. 1):

"O DSM-5 e a CID-11 consolidam o diagnóstico em torno de perda de controle, centralidade das apostas e continuação apesar das consequências, superando a concepção moralista que atribui o quadro ao caráter do indivíduo (OMS, 2019);"

"O potencial aditivo opera sobre sistemas neurobiológicos comuns a toda a população, e não apenas a indivíduos predispostos. O uso regular sensibiliza o sistema de recompensa e enfraquece o controle inibitório, tornando o comportamento progressivamente automático (POTENZA, 2019); o risco é, portanto, de natureza populacional, resultando da interação entre a vulnerabilidade individual e o potencial aditivo do produto (BLASZCZYNSKI; NOWER, 2002);"

141. A perda do controle sobre o ato de apostar decorre de modificações neurofuncionais clinicamente documentadas, desfazendo a imputação de culpa exclusiva à vítima quando a concepção do produto foi deliberadamente estruturada para provocar dependência comportamental em larga escala.

142. Nesse sentido, não há espaço para se valer do falso dogma da culpa exclusiva da vítima a partir de um ideário de jogo consciente e livre arbítrio, havendo claro nexo de causalidade objetivo entre o desenvolvimento habitual da atividade pelas rés e o estrago produzido na saúde pública, conforme se verá linhas a frente, cabendo compreender inicialmente como se desenvolve a exploração comercial das apostas online nesse contexto.

143. A compreensão da problemática passa pela análise de dois aspectos: a) a existência de mecanismos neurobiológicos envolvidos no transtorno do jogo e nas apostas; b) as características estruturais e os padrões obscuros dos serviços oferecidos pelas rés, os quais afetam diretamente o comportamento de apostar.

144. Quanto ao primeiro ponto, referente aos **mecanismos neurobiológicos envolvidos no transtorno do jogo e das apostas**, sua compreensão é essencial para a conclusão acerca do desenvolvimento de uma dependência.

145. A esse respeito, explica a Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS que existem três mecanismos centrais no processo de adição, quais sejam, o **sistema de recompensa**, o **sistema de controle inibitório** e os **mecanismos de sensibilidade às perdas**, assim descritos no contexto em análise:

9.2. Um mecanismo central no processo de adição é o **sistema de recompensa**, presente absolutamente em todo e qualquer indivíduo (BERRIDGE; KRINGELBACH, 2015) mas que é sensibilizado pelos mecanismos dos jogos de aposta (LEEMAN; POTENZA, 2011). A progressão do comportamento de apostas sensibiliza essa via e incentiva o sistema relacionado a motivação para jogar sem que haja necessariamente um aumento do prazer envolvido. Isto é, o sistema de recompensa vai progressivamente se habituando a motivar o comportamento mesmo sem gostar do ato, o que explica por que a busca pelo jogo pode persistir e se intensificar mesmo quando o prazer relatado pelo próprio jogador já diminuiu (ROBINSON; BERRIDGE, 2016, 2025)

9.3. O ser humano é também dotado de um **sistema de controle inibitório**, que explica processos de ajuste de ações em relação a metas individuais e de longo prazo, bem como calibra escolhas de acordo com risco e benefícios avaliados (DIAMOND, 2020). Esse sistema pode ser insuficiente para contrabalançar o desejo da prática de apostar após a sensibilização das vias de recompensa humana (GOLDSTEIN; VOLKOW, 2011). Isto é, a tomada de decisão deixa de ser realizada baseada nos riscos e benefícios reais. Este modelo ajuda a explicar porque orientar uma pessoa a "parar de jogar quando apostar não estiver divertida" ou "jogar com responsabilidade" são insuficientes. Pessoas com problemas com apostas não conseguem mobilizar de forma adequada os sistemas responsáveis pela avaliação, julgamento e inibição desse comportamento, que passa a ficar cada vez mais automático (POTENZA, 2019).

9.4. Com o tempo e progressão do transtorno, mesmo estímulos até então inócuos ou neutros para a maior parte das pessoas passam a estimular de forma desproporcional o sistema de antecipação da recompensa de indivíduos com o transtorno (CROCKFORD et al., 2005; LIMBRICK-OLDFIELD et al., 2017). Parte desse mecanismo decorre de aprendizagem associativa (FAUTH-BÜHLER; MANN; POTENZA, 2017), isto é, estímulos que em algum momento foram associados ao ato de jogar passam a funcionar como motivadores por si só mesmo na ausência de uma recompensa real proporcionada pelo jogo (VOLKOW; FOWLER; WANG, 2003). Assim, estímulos sonoros, imagens, propagandas, ver outras pessoas jogando, influenciadores e até mesmo o estímulo visual de ver dinheiro podem ativar a antecipação de recompensa desse sistema (CROCKFORD et al., 2005; VAN HOLST et al., 2010). Estudos de neuroimagem mostram que comportamentos aditivos colaboram não só para a sensibilização do sistema que antecipa recompensas mas também para a redução do funcionamento das áreas responsáveis pela inibição de comportamentos de risco citadas acima (VOLKOW; FOWLER; WANG, 2003; GOLDSTEIN; VOLKOW, 2011; ZILVERSTAND et al., 2018).

9.5. O papel dos **mecanismos de sensibilidade às perdas** também parece ser importante. Em contraste com a aversão à perda observada na população geral (TOM, 2007), pessoas com transtorno do jogo tendem a apresentar sensibilidade reduzida a perdas monetárias (GENAUCK et al., 2017; LIMBRICKOLDFIELD et al., 2020), embora a literatura não seja totalmente consistente quanto à natureza exata dessa alteração (FREINHOFER et al., 2024; WEI et al., 2026).

146. O ponto central do estudo empreendido pelo Ministério da Saúde é que **qualquer maquinismo de um produto que mobilize excessivamente esses sistemas, comuns a toda a população, e não apenas a indivíduos predispostos, tem potencial de contribuir para o desenvolvimento de um hábito aditivo, de modo análogo ao que ocorre nas dependências químicas.**

147. Pois bem.

148. Estabelecida tal premissa, não há dúvidas que os sistemas de apostas online oferecidas pelas demandadas possuem características estruturais desenhadas claramente para interferir no sistema de recompensa, no sistema de controle inibitório e nos mecanismos de sensibilidade às perdas dos usuários, gerando adicção e, conseqüentemente, acometendo a saúde mental do cidadão.

IV.4.1 Das Características Estruturais das Apostas Online

149. Como já antecipado, a conduta das rés claramente importa não apenas na disponibilização de um serviço de entretenimento, mas engendra ativamente artifícios tecnológicos e mercadológicos voltados a debilitar a resistência psicológica do consumidor, gerando danos difusos irreparáveis à sociedade e prejuízos materiais diretos à União.

150. Isso porque tem se revelado inerente ao próprio modelo de negócios das demandadas características estruturais que dizem respeito não centralmente ao jogo em si, **mas às propriedades de design, abordagem, aquisição, desenvolvimento e manutenção do jogo problemático.**

151. Um primeiro ponto a ser destacado na conduta das operadoras evidencia-se na incorporação voluntária de padrões de desenho manipulativo conhecidos tecnicamente como ***dark patterns* / padrões obscuros**, pelos quais as plataformas digitais utilizam interfaces intencionalmente formuladas para obstar o discernimento do consumidor e estimular decisões impulsivas e financeiramente autodestrutivas, assim conceituados pelo Ministério da Saúde na multicitada Nota Técnica nº 60/2026:

Padrões obscuros do designs (do inglês *dark patterns*): conceito introduzido pelo designer de experiência do usuário Harry Brignull, para se referir a “truques” e armadilhas de recursos de design de interface enganosos que induzem as pessoas a tomarem ações que são mais lucrativas para o site ou aplicativo em detrimento do próprio usuário. Dark patterns atuam a nível visual e interativo (**por exemplo: botões de depósito gigantes e coloridos, enquanto o botão de saque é cinza e oculto**)

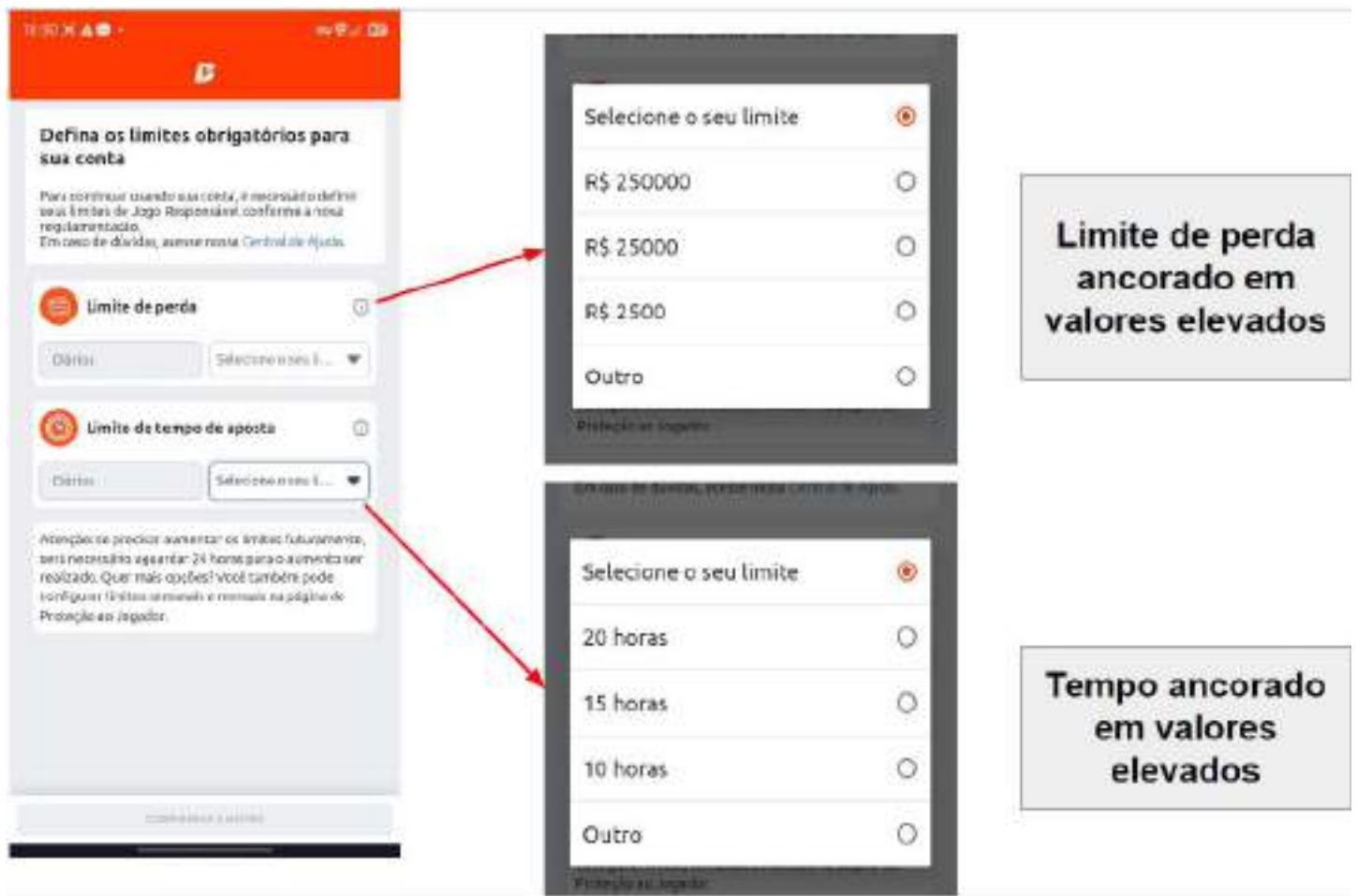
152. Diversos são os exemplos de utilização de *dark patterns* no design e estruturação das plataformas online das demandadas, conforme demonstra a apresentação técnica do Ministério da Saúde em anexo (doc. 6), merecendo destaque especial os seguinte casos:

Persuasão com Ancoragem em Valores Mais Elevados na Sugestão de Depósitos

Ancoragem de valores potencialmente elevados como padrão da plataforma



Persuasão sobre limites de perdas e tempo de jogo com escolhas mais elevadas por padrão



Prova social e urgência como persuasão sobre o comportamento



153. Também merece atenção mecanismo utilizado pelas plataformas de apostas conhecido como *in-play* (apostas ao vivo e simultâneas ao transcurso dos eventos esportivos), modalidade cuja cadência acelerada impede qualquer reflexão ponderada e precipita o apostador em um ciclo ininterrupto de excitação e recompensa.

154. Na mesma lógica se coloca a ferramenta denominada *cash-out*, consistente na possibilidade de o apostador interromper uma aposta em curso voluntariamente, antes da conclusão do evento esportivo, recebendo valor normalmente mais baixo que o potencial retorno em caso de vitória, **gerando falsa percepção de controle sobre a aposta.**

155. Ambos os casos (*in-play* e *cash-out*) são ferramentas claramente utilizadas pelas rés para transformar o comportamento do usuário em contínuo e prolongado, gerando maior exposição aos padrões obscuros que impulsionam o jogo e criando situações constantes de novas apostas ao usuário, como pontua o Ministério da Saúde:

"10.5. O mecanismo de cash-out foi introduzido nas plataformas de apostas possibilidade de o apostador interromper voluntariamente uma aposta em curso, antes da conclusão do evento esportivo (SINCLAIR et al., 2024; LÓPEZ-GONZÁLEZ; GRIFFITHS, 2017). A funcionalidade permite ao apostador receber um valor calculado pela casa com base nas odds correntes no momento da solicitação, normalmente abaixo do retorno potencial em caso de vitória, mas acima de zero mesmo diante de uma derrota provável (LÓPEZ-GONZÁLEZ; GRIFFITHS, 2017). Alguns mecanismos neurobiológicos e cognitivos operam neste tipo de funcionalidade: (i) aumento da percepção enviesada de que se tem algum tipo de controle sobre o jogo, tendo em vista que envolve uma ação voluntária do jogador (LÓPEZ-GONZÁLEZ; ESTÉVEZ; GRIFFITHS, 2019); (ii) intervalo bastante mais curto entre a aposta e a retirada, em comparação ao tempo de espera até o desfecho natural do evento; (iii) captura contínua da atenção do jogador em uma ocasião que, até então, demandava apenas aguardar — o cash-out transforma a espera passiva em uma sequência de decisões ativas e repetidas (PARKE; PARKE, 2019; SINCLAIR et al., 2024); e (iv) uma dinâmica de arrependimento em ambas as direções, análoga ao "efeito disposição" documentado por Brown e Yang (2017): a possibilidade contínua de saída do jogo tanto pode gerar o senso de ter "deixado passar a chance de sair enquanto ainda era tempo" diante de uma derrota, quanto a sensação inversa de que "permanecer mais um pouco teria permitido uma premiação final maior" diante de uma vitória perdida por ter saído cedo demais (BROWN; YANG, 2017). [...]

10.7. O in-play (também chamado de live ou in-running betting) consiste na possibilidade de realizar apostas após o início do evento esportivo, com atualização contínua das odds à medida que a partida se desenrola (KILLICK; GRIFFITHS, 2018). Parke e Griffiths (2007) especificam três mecanismos pelos quais o in-play contribuiria para o jogo problemático: (i) senso de aumento da habilidade percebida (por estudar/assistir ao evento), (ii) possibilidade de compensação de perdas dentro da mesma partida, e (iii) tornar o evento mais estimulante — mecanismos posteriormente revisitados pelos próprios autores em um arcabouço teórico mais amplo sobre os efeitos de desenvolvimentos tecnológicos no comportamento de apostar (PARKE; GRIFFITHS, 2011). Já quanto ao cash-out, López-González, Estévez e Griffiths (2019) teorizam que o recurso torna manipulável pelo apostador a duração da aposta e amplia a ilusão de controle, na medida em que confere ao usuário a percepção de gestão ativa sobre o desfecho da aposta. [...]

10.9. Por fim, a presença de in-play bet e de cash-out durante apostas online esportivas, de qualquer que seja o esporte, viabiliza continuamente pontos de entrada e de saída em novos eventos de aposta. O marcador de início e parada deixa de ser o início da partida e passa a ser o próprio passar do tempo, ou seja, a qualquer novo instante o apostador pode realizar ou decidir deixar uma aposta (PARKE; PARKE, 2019)."

156. Indo adiante, aspecto extremamente nocivo aos usuários dos sistemas de apostas online reside no escamoteamento das perdas, através do engendramento de gráfico das plataformas para apresentá-las como algo minimamente positivo, no que se convencionou denominar de **perdas disfarçadas de vitórias (*losses disguised as wins – LDW*)**.

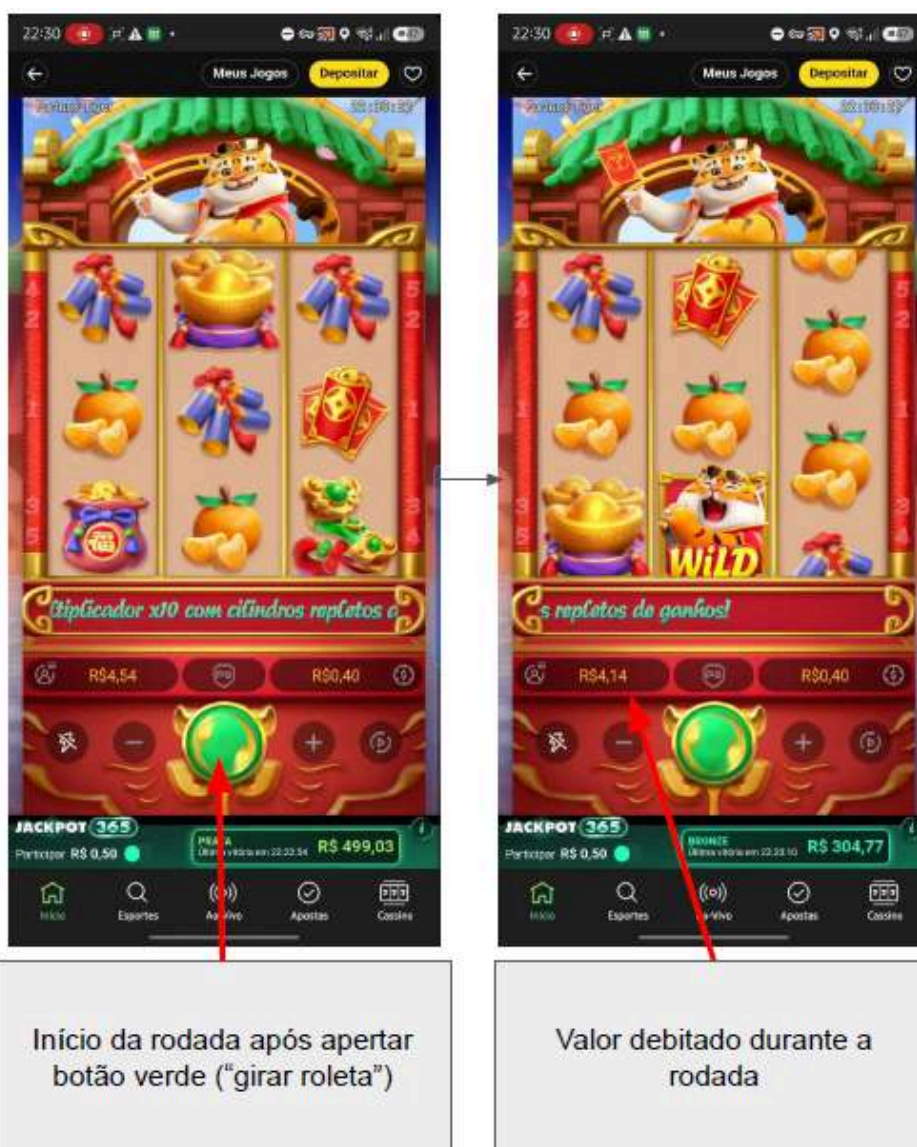
157. Nesse estratagema de programação, quando o indivíduo aposta determinado valor e recebe de volta quantia substancialmente inferior ao montante arriscado, a interface dispara estímulos sonoros festivos, luzes e animações gráficas de congratulação típicos de um ganho efetivo, enganando os circuitos sensoriais do cérebro para mascarar a perda patrimonial consolidada.

158. O potencial danoso desse artifício é tamanho que opera diretamente na percepção de realidade do usuário tanto sobre o que é vitória, como acerca do seu próprio desempenho financeiro, conforme alerta a Nota Técnica nº 60/2026:

10.16. Em conjunto, a evidência disponível sugere que as PDVs constituem um parâmetro de design das máquinas capaz de (i) gerar excitação fisiológica indistinguível da vitória real; (ii) aumentar a persistência de jogo diante de perdas financeiras, sobretudo entre jogadores de maior gravidade clínica; e (iii) distorcer

sistematicamente a percepção do jogador sobre seu próprio desempenho financeiro, tornando-se, assim, um alvo plausível de regulação direta por meio da limitação da proporção de PDVs permitida no design dos jogos.

159. Veja-se exemplos claros de PDVs presentes nas plataformas das demandadas:



Valorização desproporcional do ganho

Valor jogado na rodada: R\$ 0,40
Ganho total da rodada: R\$ 0,24
Saldo: - R\$ 0,16
** não há vitória, só perdas disfarçadas*

Para entender o cálculo

Neste jogo (Tigrinho), o valor apostado é dividido pelo número de linhas que pode "ganhar" (ou seja, três horizontais e duas diagonais).

No exemplo dado (R\$ 0,40 apostados), seria como se o usuário estivesse apostando 0,08 centavos por linha, recebendo de volta uma multiplicação diferente para cada figura que pode ser selecionada ali.



Alinhamento horizontal de 3
figuras



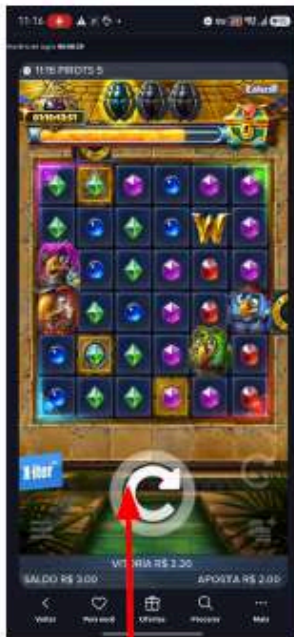
Início dos efeitos visuais de
vitória



Ganho
sinalizado é
menor que
o valor
apostado

Ou seja,
trata-se de
uma perda

Ganho é creditado ao
montante do usuário
paralelamente com efeitos
sonoros e continuação dos
efeitos visuais

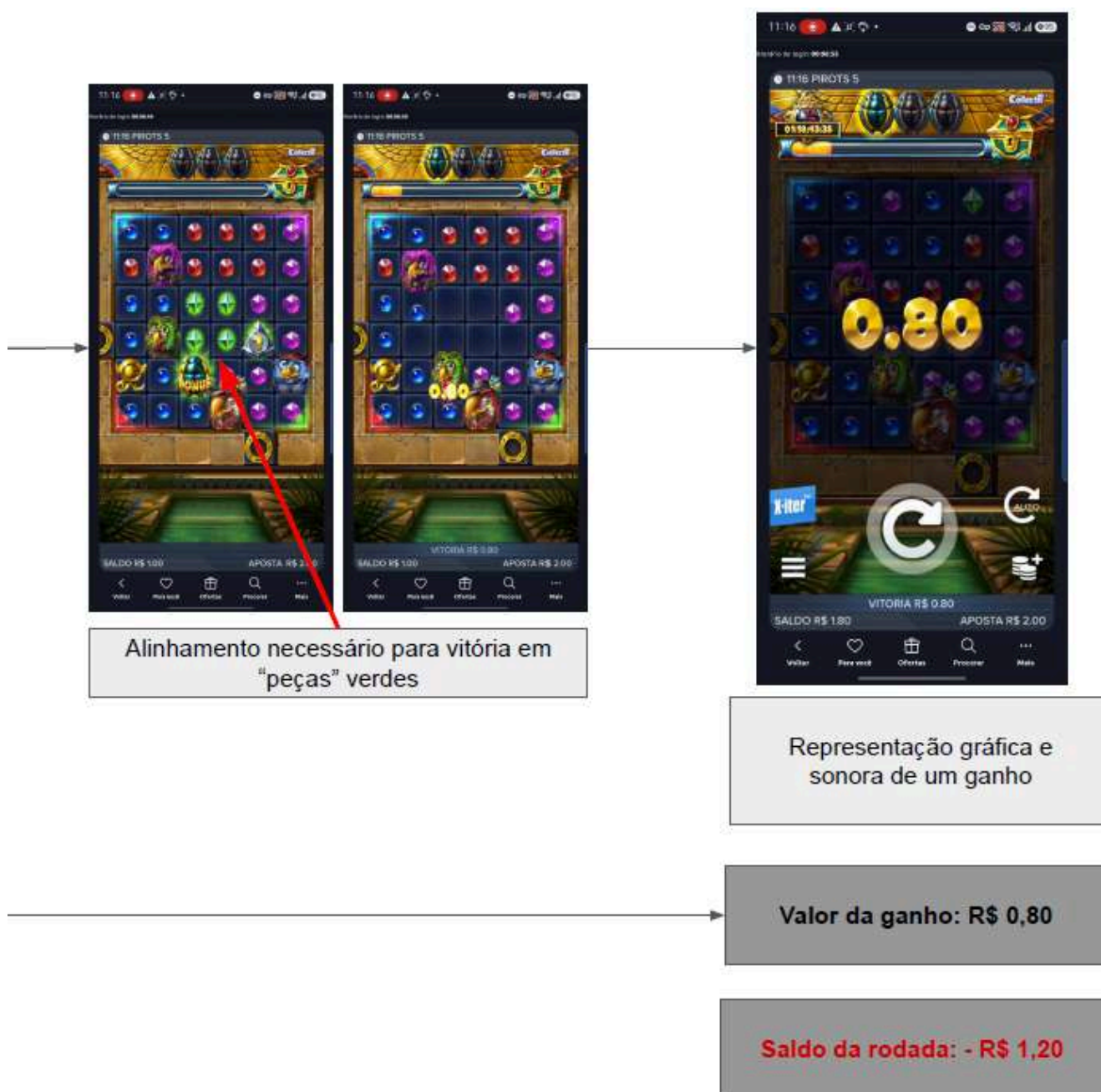


Início da rodada após apertar
botão de "girar roleta"

Valor da aposta: R\$ 2,00



Nova rodada com embaralhamento de
todas as "peças"



160. Nesse contexto, bem sintetiza a conduta das empresas demandadas em suas plataformas de apostas a aplicação deliberada de técnicas conhecidas como **dark nudges**, consistente em manipulações sutis dos usuários através de elementos de design e estímulos que impulsionam o usuário a tomar decisões não racionais, abrangendo também práticas de **nagging** (notificações incessantes e invasivas para estimular retorno imediato às apostas) e **sludges** (criação intencional de entraves e barreiras burocráticas complexas para desestimular ou retardar o saque de valores depositados ou a solicitação de autoexclusão). Conforme aponta o documento técnico ministerial:

“A arquitetura das plataformas (dark patterns) desequilibra a decisão do usuário de modo sistemático. Mecanismos como nagging e sludging facilitam depósitos e dificultam saques, pausas e encerramento de conta; auditoria de dez operadoras encontrou, por exemplo, que oito em cada dez exigiam saldo mínimo para saque e que configurar limites de depósito demandava mais etapas do que fazer uma aposta (WARDLE et al., 2024);”

161. Essas são estratégias cujo objetivo final é maximizar o tempo de uso e aumentar os valores gastos pelos usuários. Verificam-se os seguintes exemplos de **nagging** e **sludges** nas plataformas das demandadas:

Bônus e ofertas grátis como porta de entrada para apostas com dinheiro



Usuário é convidado a fazer um bolão grátis dentro da página inicial da plataforma



Usuário faz o palpite sem que precise empenhar nenhum valor



Assim que finaliza o palpite, é convidado a fazer uma aposta com dinheiro com baixa fricção



Tela do usuário é aberta com proposta de aposta com os palpites feitos para o jogo gratuito

Facilidade para o depósito



Para fazer um depósito, são em média 2 a 3 cliques

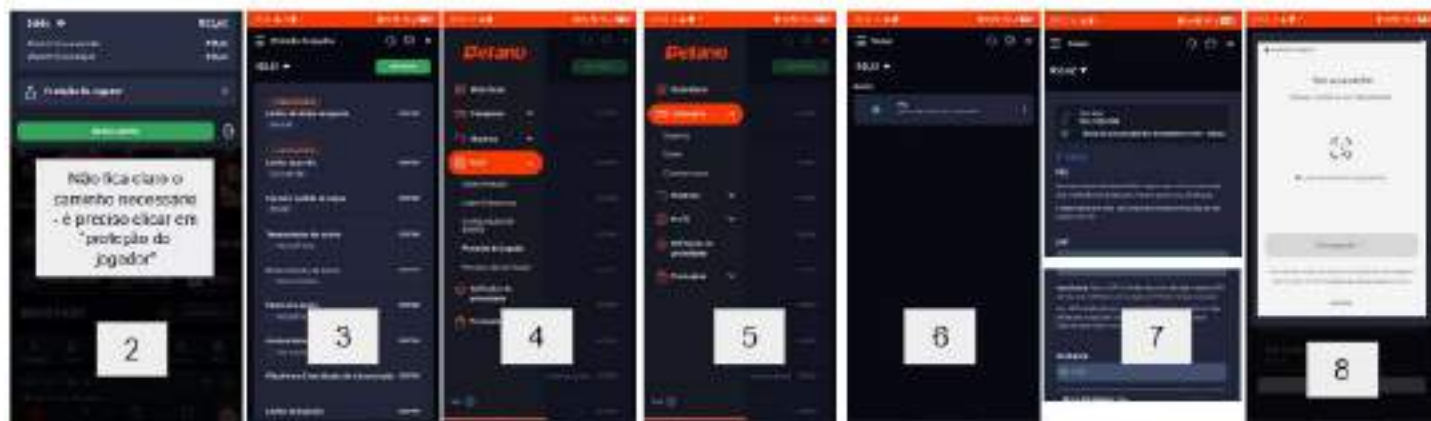
Com a ancoragem do valor

Fricção para saque



Página inicial
Somente opção
rápida para depósito

8 etapas/cliques para o saque, com
aba escondida e necessidade de
reconhecimento facial



162. Na mesma linha, a Secretaria Nacional de Direitos Digitais/MJ, por sua vez, assim sintetiza as práticas de design enganoso e manipulativo que afrontam a legislação vigente (cf. NOTA TÉCNICA Nº 22/2026/DPDD-SEDIGI/SEDIGI/MJ - Doc. 2): *a)* elementos que exploraram crianças e adolescentes (como personagens infantis, efeitos sonoros e mecânicas de progressão); *b)* reprodução automática (autoplay); *c)* função turbo (explorando o sistema dopaminérgico do cérebro, ao reduzir o tempo de exibição do resultado); *d)* intervalos excessivamente curtos entre rodadas (velocidade do jogo amplia severidade da dependência, reduzindo o espaço de deliberação disponível ao usuário); *e)* odds em constante variação; *f)* Ganho creditado instantaneamente; *g)* "Quase acerto" (near miss); *i)* cash-out antecipado; *j)* bônus de boas-vindas; *k)* apostas a partir de valores baixos; *l)* Notificações personalizadas; *m)* apostar para recuperar perdas; *n)* missões, ranking, estatísticas e recompensas.

163. A gravidade dessas barreiras arquiteturais e do desenho manipulativo é corroborada pelos dados oficiais do portal Consumidor.gov.br entre janeiro de 2025 e junho de 2026, período em que o segmento de apostas registrou expressivo salto de 53,95% no volume de reclamações, totalizando 17.995 demandas. Dentre as principais queixas dos apostadores, destacam-se a dificuldade e atraso na devolução de valores e retenção de quantias (2.553 reclamações), a oferta não cumprida e publicidade enganosa (2.567 reclamações) e o bloqueio indevido de contas e serviços (2.380 reclamações). Veja-se:

Segmento: Empresas de Apostas, Loterias e Promoções Comerciais			
Principais Problemas	2025	2026	Total
Oferta não cumprida / serviço não fornecido / venda enganosa / publicidade enganosa	1.183	1.384	2.567
Dificuldade / atraso na devolução de valores pagos / reembolso / retenção de valores	829	1.724	2.553
Bloqueio / Suspensão indevida do serviço	1.067	1.313	2.380
Dificuldade de pagamento, saque, depósito, transferência	532	609	1.141
SAC - Demanda não resolvida / não respondida / respondida após o prazo	353	546	899
Dificuldade de ressarcimento / indenização por danos materiais causados	215	569	784
Risco, dano físico ou mal-estar decorrente da prestação do serviço/utilização do produto	140	570	710
Suspensão indevida do fornecimento	252	341	593
Cláusulas irregulares / abusivas / de interpretação dúbia	259	251	510
Funcionamento inadequado do serviço	180	295	475
Alteração / rescisão de contrato sem solicitação / aviso prévio	212	253	465
Má qualidade no atendimento (descortesia / despreparo / constrangimento)	175	252	427
Má qualidade do serviço	193	230	423
Dificuldade de contato / demora no atendimento	89	215	304
Dificuldade de contato / acesso a outros canais (exceto SAC)	95	198	294
Falha de segurança (furto, roubo, violação)	64	216	280
Dificuldade/recusa de resgate	99	164	263
Clonagem, fraude, furto e roubo	121	138	259
Dificuldade de acesso a dados pessoais ou financeiros	42	195	237
SAC - Dificuldade para cancelar o serviço	138	83	221
Demais Problemas	847	1.363	2.210
Total	7.086	10.309	17.395

164. Essas práticas caracterizam hipóteses nítidas de *sludging*, impondo travas burocráticas para saques e cancelamento de cadastros, enquanto os depósitos ocorrem de forma instantânea via Pix, mantendo retidos os recursos de apostadores em situação de severa vulnerabilidade psicológica.

165. Em resumo, não há dúvidas que os design e funcionalidades relacionados a arquitetura das plataformas de apostas operam diretamente no sistema de recompensa, o sistema de controle inibitório e os mecanismos de sensibilidade às perdas, dificultando o controle financeiro e de parada dos usuários, elementos diretamente relacionados ao acometimento de diagnósticos de saúde mental relacionados aos transtornos de jogo.

166. Por fim, não se pode deixar de mencionar que a nociva arquitetura sob a qual se desenvolve a atividade das rés é exponencialmente amplificada por campanhas de publicidades e *marketing* digital pautados por verdadeiro desvio de finalidade ética, como se verá a seguir.

IV. 4.2 Do uso da publicidade e propaganda como potencializadores dos padrões obscuros e demais características estruturais das apostas online

167. Em reforço às constatações elencadas nos tópicos anteriores, referentes à arquitetura maliciosa de que se valem as diversas plataformas de apostas para interferir nos sistemas de defesa mental dos usuários, não há dúvida que o uso da publicidade e propaganda se associa como fato relevante na produção do resultado danoso.

168. Isso porque a publicidade de apostas tem, antes de tudo, objetivo claramente definido: a normalização do jogo e sua aceitação social indiscriminada. É praticamente fato notório que as empresas demandadas articularam um modelo de marketing massivo e agressivo em canais televisivos, portais da internet e mídias sociais, vendendo a aposta esportiva sob a falsa roupagem de investimento rentável, caminho de ascensão financeira ou atestado de conhecimento técnico sobre esportes.

169. Essa estratégia publicitária beira contornos de ilicitude agravada pelo uso de influenciadores digitais como vetores de difusão predatória. Tais figuras públicas utilizam de sua suposta autoridade moral e relação de confiança com o público para divulgar ganhos artificiais, operando contas simuladas e promovendo o hábito do jogo de forma irresponsável, sem qualquer contextualização clínica fidedigna sobre o risco real e severo de dependência psicológica.

170. Sobre a correlação entre estratégias de divulgação e danos à saúde mental, destaca a Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS:

"A publicidade e o marketing de influenciadores aumentam o engajamento e o gasto, com efeito mais forte sobre jovens e apostadores de risco. Uma revisão das revisões sistemáticas (74 estudos) conclui haver suporte para uma relação causal entre exposição e comportamento de apostar, com efeito dose-resposta mais pronunciado entre crianças, adolescentes e pessoas já em risco de jogo problemático (MCGRANE et al., 2023);"

171. A publicidade atua, claramente, promovendo atenuação da percepção de risco do usuário, retratando o jogo como atividade legítima, subenfatizando os riscos envolvidos e reforçando atitudes positivas em relação às apostas.

172. Em específico, o próprio segmento passa a adotar técnicas de propaganda que geram percepção de ausência de risco ao usuário, como o *stake-back* (anúncio prometendo garantia de reembolso do valor apostado em caso de perdas), omitindo as estratégias de retenção do usuário, bem como que eventual reembolso somente poderia ser reaplicado em apostas, como informa a Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS:

11.8. Um dos mecanismos plausíveis por trás desse efeito é a atenuação da percepção de risco: a publicidade tende a retratar o jogo como atividade normativa e legítima, subenfatizando os riscos envolvidos e reforçando atitudes positivas em relação à marca (PARKE et al., 2015). Os formatos stake-back, por exemplo, são anúncios promocionais que prometem garantia de reembolso do valor apostado em caso de perdas; estudos de campo mostram que esse tipo de indutor, transmite a impressão de ausência de risco e está entre os mecanismos de marketing mais associados ao aumento do gasto real e do gasto acima do pretendido pelo apostador (BROWNE et al., 2019; HING et al., 2017). Órgãos reguladores já reconheceram o problema: a Advertising Standards Authority do Reino Unido restringe reivindicações de "aposta sem risco" que contradigam os termos reais da promoção, e a Competition and Markets Authority britânica identificou, em 2018, promoções que exigiam giro de até 20 vezes o valor do bônus antes de qualquer saque (CMA, 2018).

11.9. No entanto, uma vez cadastrado na plataforma, estratégias de retenção passam a atuar: valores perdidos são convertidos em saldo promocional restrito (como freebets ou créditos de jogo), sem restituição real em moeda corrente resgatável; um volume mínimo de giro financeiro passa a ser exigido para que os ganhos provenientes dessas bonificações possam ser efetivamente sacados (wagering requirements/rollover) (CMA, 2018). O levantamento de HING et al. (2017) analisou 223 incentivos oferecidos por 30 casas de apostas esportivas e hípcas e encontrou que seus termos eram sistematicamente complexos e obscurecidos por linguagem técnico-jurídica, violando requisitos básicos de escolha informada.

173. No contexto das campanhas publicitárias das Bets, chama especial atenção o papel exercido pelas redes sociais e influenciadores online. Isso porque atualmente as redes viabilizam a atuação de pessoas que se colocam como supostos especialistas em apostas esportivas, fornecendo palpites a seguidores, impulsionando o consumo das plataformas de apostas online, não raras vezes patrocinados pelas próprias demandadas.

174. A experiência nesses termos, segundo anota o Ministério da Saúde, gera espécie de vínculo parassocial, com a *"falsa sensação de intimidade que faz uma dica de um estranho soar como conselho de amigo"*, para além de fornecer ao usuário possível estilo de vida luxuoso a ser obtido caso tenha êxito no mundo das apostas, gerando forte noção de pertencimento àquele nicho, especialmente dentre os mais jovens, conforme anota o órgão técnico:

11.16. A arquitetura das redes amplifica tudo isso. Jovens tendem a se fechar em bolhas de identidade, comunidades de iguais em que apostar é validado, normalizado e vivido como algo que une o grupo, sem ninguém para dizer o contrário. Um inquérito com cerca de 4.800 jovens de 15 a 25 anos nos Estados Unidos, Coreia do Sul, Espanha e Finlândia mostrou que o forte pertencimento a comunidades online caminha junto com mais problemas de jogo, justamente entre os mais imersos nessas bolhas (SAVOLAINEN et al., 2020).

11.17. O influenciador funciona, por si só, como uma pista ambiental que também estimula a antecipação de recompensas nos sistemas motivacionais cerebrais, do tipo que aciona os circuitos de antecipação de recompensa já descritos (seção 7). Na adolescência, essa exposição digital encontra um cérebro ainda em amadurecimento no controle dos impulsos e uma busca natural por sensações, sendo um período propício e vulnerável para o desenvolvimento crenças e reforçamento de vieses cognitivos relacionados ao jogo (tais como a ideia de que dá para prever resultados, a de que ganhar é fácil, a de que apostar traz sucesso social), que por sua vez predizem a gravidade do jogo problemático (LEE; LEE, 2025). Uma metanálise recente sobre comportamentos de risco em jovens encontrou associação entre uso de redes sociais e aposta mais forte quando o jogo é acessado pela própria rede (PURBA et al., 2023).

175. Nessa ótica, não há dúvida que as práticas publicitárias das empresas ora demandadas integram a arquitetura pensada, centralmente, em promover o uso indiscriminado dos serviços pelos usuários, sem qualquer preocupação real acerca dos riscos psiquiátricos aos quais estão submetidos, somando-se às características estruturais das plataformas na conformação da conduta danosa.

IV.4.4 Do Nexo Causal Epidemiológico e da Certeza do Dano à Saúde Mental e ao Erário

176. Sabe-se que o nexo causal constitui o elo de relação (fática e/ou jurídica), entre a conduta (ou a atividade, na responsabilidade objetiva) e o dano. Assim, configura-se a relação de causa e efeito, de modo apto a demandar alguém pelo resultado de algo.

177. A doutrina há muito estuda o nexo causal, tentando buscar uma teoria que especifique os limites dessa relação.

178. Pode-se citar as principais teorias sobre o tema, de modo extremamente sucinto:

- *Teoria da equivalência dos antecedentes causais:* segundo a qual, existindo um dano, todas as causas, mesmo remotas, respondem por ele, sendo despidendo averiguar se essa causa se encontra próxima ou não do evento danoso;
- *Teoria da causalidade adequada:* parte-se de uma análise jurídica da causalidade, e não mais de uma análise natural, sendo aplicada quando existe uma compreensão do julgador de que aquele evento danoso é uma consequência ordinária advinda da conduta (ou atividade) analisada;
- *Teoria do dano direto e imediato:* Alguns defendem que é a única teoria que foi prevista no Código Civil. Advoga que, de todas as condições presentes, só será considerada causa eficiente para o dano aquela que tiver com ele uma relação direta e imediata.

179. Aqui, uma realidade salta aos olhos. Da forma como proposta pela União, o nexo causal existente entre a prática de apostas online e os danos causados para o Sistema Único de Saúde pode ser verificado através de qualquer uma dessas teorias, senão vejamos.

180. No ponto, obtempera-se que a imputação de responsabilidade civil em demandas coletivas que envolvem saúde pública exige uma abordagem consentânea com a complexidade dos agravos psíquicos multifatoriais. O tradicional debate processual em torno da causalidade direta no plano estritamente individual (art. 403 do Código Civil) mostra-se inadequado e anacrônico quando confrontado com epidemias comportamentais geradas por tecnologias digitais de alta precisão persuasiva.

181. Conforme já antecipado linhas atrás, a pretensão da União não tem por escopo a análise clínica individualizada e pontual de cada usuário, **mas a reparação do dano reflexo consubstanciado nos custos públicos suportados pelo SUS.**

182. Nesse âmbito macroscópico, o nexo de causalidade apresenta-se evidente, porquanto a oferta desenfreada do jogo digitalizado figura como a causa eficiente e necessária da sobrecarga dos serviços públicos de saúde mental, representando verdadeiro agente patogênico, satisfazendo plenamente as exigências do ordenamento jurídico material.

183. Conforme anota o Ministério da Saúde na mencionada Nota Técnica nº 60/2026, sob a perspectiva da saúde pública é possível conferir dois enquadramentos ao fenômeno dos jogos de apostas na sociedade atual: a) enquanto comercial de saúde; e b) como componente de uma tríade epidemiológica que articula agente, hospedeiro e ambiente. Veja-se:

4.2.1. O jogo de apostas pode ser compreendido como um determinante comercial de saúde, arcabouço que descreve como produtos comerciais moldam a saúde por meio de produtos e práticas de mercado, e não apenas pelo comportamento individual do consumidor (KICKBUSCH; ALLEN; FRANZ, 2016; GILMORE et al., 2023; DE LACY-VAWDON; LIVINGSTONE, 2020). Nessa perspectiva, o dano relacionado ao jogo resulta tanto da vulnerabilidade de quem joga, como do sistema com interesse comercial na intensificação do consumo. São fenômenos observados: o design de produto voltado à retenção e ao engajamento contínuo; a publicidade massiva e indutores financeiros; e dependência governamental da arrecadação gerada pelo setor (VAN SCHALKWYK et al., 2021a; LIVINGSTONE; RINTOUL, 2020; SULKUNEN et al., 2018). Revisões globais mostram que a maioria das jurisdições ainda enquadra o dano do jogo como responsabilidade individual (UKHOVA et al., 2023), ainda que seja já bastante claro para a literatura científica que as características estruturais de produtos de apostas esportivas intensificam a exposição e o consumo, com evidência observacional, longitudinal e experimental ligando essas práticas a maior gasto, impulsividade e dano, especialmente entre apostadores de maior risco (NEWALL; RUSSELL; HING, 2021; TORRANCE et al., 2021; HING et al., 2022; BROWNE et al., 2019; BALEM et al., 2021; BOUGUETTAYA et al., 2020).

4.2.2. Um segundo modelo proposto é o do jogo de apostas como componente de uma tríade epidemiológica que articula agente, hospedeiro e ambiente - modelo originalmente aplicado ao uso de substâncias (ZINBERG, 1984) e posteriormente transposto ao jogo por Korn e Shaffer (1999), no qual as características estruturais do produto constituem o agente sobre o qual a intervenção regulatória pode incidir e que representam, por si só, o agente patogênico dessa atividade. Essa perspectiva tensiona a narrativa do "jogo responsável", que transfere unicamente ao usuário os danos decorrentes do comportamento impulsivo associado ao jogo de apostas (MILLER et al., 2016; LIVINGSTONE, 2023).

184. No primeiro modelo – comercial de saúde – o vínculo de causa e efeito das condutas das rés aos danos suportados pela União é bastante evidente, sendo praticamente direta: busca-se através do produto oferecido (aposta online) moldar a saúde mental coletiva, através das práticas e estruturas descritas nos tópicos anteriores, para proporcionar a ampliação irrefreada do consumo.

185. Por sua vez, sob a ótica da tríade epidemiológica clássica, composta pela interação entre o agente patogênico, o ambiente de exposição e o hospedeiro suscetível, no ecossistema de apostas online o jogo estruturado em interfaces manipulativas **atua como o próprio agente causador da adição.**

186. Como visto linhas atrás, mecanismos estruturais das plataformas de apostas online operam diretamente sobre os circuitos neurais de recompensa, gerando descargas dopaminérgicas artificiais e frequentes que conduzem à dessensibilização dos receptores e à consequente insuficiência do sistema de controle inibitório

187. **O usuário torna-se organicamente incapaz de exercer freio inibitório sobre suas condutas de aposta, consumando a patogênese comportamental independentemente de pré-condições subjetivas.**

188. Nesse ponto, nota-se que a prática compulsiva de apostas manifesta correlação clínica direta com o desenvolvimento do transtorno do jogo, catalogado no código CID-10 F63.0 (jogo patológico), além de compor os agravos comportamentais classificados sob o código CID-10 Z72.6 (mania de jogo e apostas). Conforme assinala a Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS, o impacto sobre os atendimentos na rede pública reflete uma escalada expressiva da demanda assistencial:

"O número de atendimentos realizados no SUS para os CID F63.0 (Jogo Patológico) e Z726 (Mania de Jogo e Aposta) no período de janeiro de 2018 a dezembro de 2025 cresceu cerca de 140%, que incluem aqueles realizados pelos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e pela Atenção Primária à Saúde (APS) (SIA; SIAPS, 2025)."

189. O recorte temporal coincide, justamente, com a expansão desenfreada das plataformas de apostas online no país. Indo além, estudos mais recentes correlacionam diretamente a prática de apostar com o comprometimento de hígidez mental e a desestabilização socioeconômica do usuário, inclusive gerando desfechos trágicos, conectando a dependência do jogo a comportamentos autodestrutivos graves, como expressamente documento pelo órgão técnico federal:

"A associação entre apostas e comportamento suicida é consistente, dose-dependente e evidenciada mesmo quando não há comorbidades. A maior metanálise disponível — 107 estudos, 25 países e cerca de 4,7 milhões de participantes — mantém a associação com ideação e tentativas de suicídio mesmo após ajuste para variáveis de confusão (KRISTENSEN et al., 2023), e a mortalidade por suicídio é cerca de 15 vezes maior entre pessoas com o transtorno do jogo (KARLSSON; HÅKANSSON, 2018). O risco permanece elevado mesmo em jogadores sem comorbidade psiquiátrica (KRISTENSEN et al., 2024) e, entre pessoas que apostam regularmente em modalidades não loteria, já se observam taxas de ideação suicida acima da média populacional (WARDLE et al., 2026);"

190. Em complemento, observa ainda o órgão técnico que *“o dano vai além da própria pessoa com problemas de apostas, afetando, em média, outras 6 pessoas”*, espalhando-se ao núcleo familiar do usuário, notadamente filhos, cônjuges e companheiros(as), além de se associar a maior risco de violência familiar.

191. Recorde-se o quanto já delineado nos tópicos anteriores ser inerente à atividade das demandas a mobilização excessiva dos sistemas de defesa da psique humana, comuns a toda a população, e não apenas a indivíduos predispostos, revelando que o jogo por si só contribui para o desenvolvimento do hábito aditivo, desembocando nos agravos de saúde mental supracitados.

192. Não são poucos os estudos longitudinais que revelam a correlação entre a prática de apostas online e o desfecho mais grave em saúde mental, merecendo destaque a coleta de dados em registros nacionais noruegueses que indicaram a elevação em 2,41 vezes do risco de suicídio inclusive na população geral, **revelando que o transtorno de jogo, de *per si*, é suficiente para gerar a comorbidade**, conforme apresenta o Ministério da Saúde:

8.7. Kristensen et al. (2024), em um estudo de coorte baseado em registros populacionais, coletaram dados dos registros nacionais noruegueses entre 2008 e 2021, abrangendo 6.899 indivíduos com diagnóstico de transtorno do jogo. O estudo comparou a taxa de mortalidade por suicídio desse grupo com a da população geral e com a de outras 12 condições clínicas. Os autores identificaram um risco de mortalidade por suicídio 5,12 vezes maior na população com transtorno do jogo em comparação com a população geral (SMR = 5,12; IC 95% [3,71–7,06]), sendo o suicídio a principal causa de morte nesse grupo, correspondendo a 25% de todos os óbitos registrados. Quando estratificado por comorbidades, os pacientes com transtorno do jogo que apresentavam comorbidades psiquiátricas registraram um risco de suicídio 6,93 vezes maior do que a população geral (SMR = 6,93; IC 95% [4,85–9,91]), enquanto aqueles sem nenhuma comorbidade psiquiátrica associada ainda apresentaram um risco de suicídio significativamente elevado, sendo 2,41 vezes maior do que o da população geral (SMR = 2,41; IC 95% [1,15–5,06]). **Ao demonstrar que jogadores diagnosticados sem nenhuma comorbidade psiquiátrica ainda morrem por suicídio 2,41 vezes mais do que a população geral, o estudo indica que o transtorno do jogo, de forma isolada e autônoma, é um vetor suficiente para gerar um desfecho de mortalidade por suicídio mesmo na ausência de transtorno psiquiátrico prévio.**

193. A correlação foi reforçada em estudos realizados no Reino Unido que chegaram às mesmas conclusões, no sentido de o jogo nocivo ser fator de risco próprio, e não apenas um reflexo de comorbidades de saúde mental pré-existent:

8.9. Em estudo longitudinal no Reino Unido com amostra da Avon Longitudinal Study of Parents and Children (ALSPAC), acompanhou 2801 jovens por 9 anos (entre seus 16 e 24 anos de idade) e avaliou a gravidade do comportamento do jogo (pelo PGSI) aos 20 e 24 anos e comportamento suicida posterior em 1, 4 e 5 anos. Os dados encontrados mostram que o jogo problemático é um preditor direto e consistente de tentativas reais de suicídio em jovens no curto e médio prazo (horizontes de 1 e 4 anos). O estudo encontrou uma relação dose-resposta significativa, isto é, quando mais problemático o comportamento de apostas, maior as chances de comportamento suicida posterior, com aumento de 15% de chances para cada ponto a mais de PGSI em 1 ano e 20% mais chances após 4 anos. Os dados após 5 anos não atingiram significância estatística (OR 1,14; $p=0,058$). O aumento nas chances de suicídio permaneceram mesmo após o modelo estatístico considerar outras variáveis de risco, como sexo, escolaridade materna, atividade econômica, hiperatividade, transtorno por álcool e suicidalidade prévia (aos 16 anos). Os dados sugerem que o jogo nocivo é um fator de risco próprio, não apenas reflexo de suicidalidade preexistente e que o risco de suicídio está presente não só naqueles com graves problemas, mas já aumenta para cada ponto na escala mesmo entre aqueles de baixo risco (Bastiani et al., 2025).

194. Os estudos revelaram ainda que os produtos de ritmo rápido e contínuo, com design estrutural típico das apostas online conforme descrição anterior, geram danos ainda mais severos e agressivos aos usuários que apostas esportivas convencionais, como se vê:

O que os dados mostram, portanto, é que há maior risco tanto no comportamento de aposta híbrida (online e física) como no uso de produtos de ritmo rápido e contínuo, que possuem características de design estrutural que parecem induzir danos agudos de forma muito mais agressiva que apostas esportivas convencionais. Os apostadores com perfil de jogo em slots/caça-níquel de modalidades físicas e online também foram aqueles com mais altos níveis de vergonha, derrota e "encurralamento psicológico" (entrapment), sabidamente componentes preditores de comportamento suicida. O estudo dá suporte científico, por exemplo, a decisão da Gambling Commission que havia proibido promoções cruzadas (GAMBLING COMMISSION, 2025). A justificativa é que o próprio ato de transitar por múltiplos produtos de jogo gera um risco adicional intrínseco que os operadores de jogos não conseguem mitigar individualmente, exigindo uma proibição estrutural das práticas de marketing que estimulam essa transição (Wardle et al., 2026). Por fim, os autores destacam que, em toda a amostra analisada, composta exclusivamente por pessoas que apostam regularmente (ao menos uma vez ao mês), as taxas de ideação suicida e de tentativas de suicídio foram superiores às estimativas populacionais nacionais. Isso indica que o simples fato de engajar-se de forma regular em jogos de azar (com exceção de loterias comuns) já coloca o indivíduo em um patamar de risco de ideação suicida maior do que o da população geral:

195. Ou seja, pode-se afirmar que as doenças aqui tratadas são uma consequência ordinária da prática de aposta online, segundo estudos estatísticos.

196. Diante desse cenário, à luz de dados científicos irrefutáveis, como são as estatísticas sobre a relação de causalidade entre as apostas online e determinados agravos de saúde mental, bem como as conclusões de especialistas respeitados em determinadas áreas trazidas ao debate pelo Ministério da Saúde na Nota Técnica nº 60/2026, resta bem estabelecido o nexo de causalidade entre a conduta das demandas e os danos sofridos pela União sob a tutela da ordem pública à saúde.

197. Sob qualquer teoria relativa à configuração do nexo de causalidade, é latente, quiçá notório, verificar a estrita correlação necessária entre os danos causados à União, por meio da oneração do Sistema Único de Saúde, e a expansão desenfreada das plataformas de apostas online pautadas em estruturas agressivas aos sistemas de defesa do usuário. Para tanto, basta a utilização de uma análise coletiva sobre essa realidade, por meio de um nexo causal epidemiológico, pautado nas correlações e estatísticas acima delineadas.

198. Como dito, à União não é dado o direito de buscar qualquer reparação, a título de ressarcimento de danos, superior àquilo que, comprovadamente, corresponde ao uso do sistema público de saúde gerado pelos agravos em saúde mental derivado da prática de apostas online das empresas demandadas, e isso apenas na medida dos aportes financeiros da União.

199. No caso em tela, o elemento fático do nexo causal é justamente a inegável correlação entre o uso de plataformas de apostas online e os danos gerados por esse consumo (doenças), ao passo que o elemento normativo é satisfeito quando se limita o percentual a ser ressarcido ao exato montante que, analisando-se o caso de forma coletiva por meio de epidemiologia, se pode atribuir ao produto das demandadas.

200. Ademais, também não se corre o risco de exigir das empresas uma responsabilização superior ao dano que comprovadamente infligem. Porém, também não as deixa indene de indenizar pelos danos comprovadamente causados. Em suma, corrige-se uma relação que, no plano individual, vem favorecendo, de forma injusta, as demandadas.

201. A já assentada expansão patológica sobrecarrega os serviços especializados do Sistema Único de Saúde, gerando custos extraordinários e evitáveis com consultas psiquiátricas, acolhimentos nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), internações emergenciais e fornecimento contínuo de medicamentos psicotrópicos. A quantificação definitiva desse desembolso financeiro federal será liquidada mediante a apuração da fração atribuível populacional frente aos registros oficiais de saúde, em momento oportuno.

202. Com a integração entre os dados dos sistemas de informação do Ministério da Saúde e a fração epidemiológica atribuível, assegura-se que a condenação incidirá exclusivamente sobre a parcela de despesas públicas decorrentes da atuação lesiva das empresas ré, garantindo a perfeita recomposição do erário em parâmetros técnicos e equitativos.

V. DAS MEDIDAS DE PREVENÇÃO, REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO ADOTADAS PELO PODER PÚBLICO

203. Nesta seção, se demonstrará que o Poder Público, de forma alguma, está inerte diante dos danos associados à atividade de apostas. Ao contrário, há um expressivo esforço com medidas adotadas na estrutura de regulação, prevenção, monitoramento e fiscalização desta atividade de risco, visando ao cumprimento de regras específicas de proteção dos consumidores, em especial de grupos vulneráveis - em diferentes dimensões - e, ao mesmo tempo, de enfrentamento ao mercado clandestino.

V.1 - A atuação da Secretaria de Prêmios e Apostas/MF

204. A Lei Federal n. 14.790/2023 atribuiu ao Ministério da Fazenda, precipuamente, a disciplina do tema, tarefa que foi atribuída à Secretaria de Prêmios e Apostas, na forma das competências previstas no art. 55 do Decreto n. 11.907/2024:

"Art. 55. À Secretaria de Prêmios e Apostas compete:

I - autorizar, permitir e conceder, regular, normatizar, monitorar, supervisionar, fiscalizar e sancionar, na forma da Lei:

- a) a distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda;
- b) a distribuição gratuita de prêmios realizada por organizações da sociedade civil;
- c) a captação antecipada de poupança popular;
- d) as apostas de quota fixa;
- e) os sweepstakes e as loterias realizadas por entidades promotoras de corridas de cavalos; e
- f) as loterias, em todas as suas modalidades;

- II - formular, propor, executar e supervisionar, no âmbito do Governo federal, a política de apostas e promoções comerciais, provendo a edição e manutenção de normas, manuais e instruções técnicas;
- III - prover os sistemas e demais soluções de tecnologia da informação necessários ao desenvolvimento de suas atividades;
- IV - instaurar o processo administrativo e aplicar sanções administrativas por infração à lei e aos regulamentos aplicáveis aos segmentos de que trata o inciso I;
- V - regular, fiscalizar e aplicar sanções administrativas, na forma da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, em relação aos deveres previstos nos seus art. 10 e art. 11;
- VI - celebrar termo de compromisso, na forma da lei, em qualquer fase do processo administrativo destinado a apurar irregularidades nos segmentos de que trata o inciso I, até a tomada da decisão de primeira instância;
- VII - disciplinar as penalidades e o processo administrativo sancionador para a apuração de infrações administrativas, de que trata o inciso IV; e
- VIII - dispor sobre regras para preservar o jogo responsável, com a possibilidade de limitar a quantidade, a frequência e os valores de apostas por evento ou por apostador "

205. Nessa linha, já foram expedidos mais de 70 atos normativos relacionados ao tema (disponível em <https://www.gov.br/fazenda/ptbr/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/apostas-de-quota-fixa/legislacao>), de acordo com as informações em anexo (Nota Informativa SEI nº 2631/2026SPA/MF - Doc. 5). Entre os quais podem se destacar os seguintes:

"Portaria SPA/MF nº 300, de 23 de fevereiro de 2024, estabelecendo as regras para habilitação dos laboratórios de certificação dos sistemas de apostas, dos estúdios de jogo ao vivo e dos jogos on-line a serem utilizados por operadores de loteria de apostas de quota fixa;

Portaria SPA/MF nº 615, de 16 de abril de 2024, que estabelece **regras gerais a serem observadas nas transações de pagamento** realizadas por agentes autorizados a operar a modalidade lotérica de apostas de quota fixa em território nacional;

Portaria SPA/MF nº 722, de 02 de maio de 2024, que estabelece os requisitos técnicos e de **segurança dos sistemas de apostas**, bem como de suas plataformas de apostas esportivas e de jogos on-line, a serem utilizados por agentes operadores de loteria de apostas de quota fixa;

Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024, que estabelece as regras e as condições para obtenção da autorização para exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa por agentes econômicos privados em todo o território nacional; (...)

Portaria SPA/MF nº 1.143, de 11 de julho de 2024, que dispõe sobre políticas, **procedimentos e controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro, do financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa**; (...);

Portaria SPA/MF nº 1.225, de 31 de julho de 2024, que regulamenta o monitoramento e a fiscalização das atividades de exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa e dos agentes operadores de apostas;

Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024, que estabelece **regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação e marketing, e regulamenta os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores**;

Portaria SPA/MF nº 1.233, de 31 de julho de 2024, que regulamenta o **regime sancionador** no âmbito da exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa; e

Portaria SPA/MF nº 1.475, de 16 de setembro de 2024, que estabelece as condições para que uma empresa possa participar do período de transição da regulamentação da exploração de apostas de quota fixa e estabelece as **regras para o cessamento das operações das empresas** que não atenderem a essas condições.

Instrução Normativa SPA/MF Nº 11, de 4 de novembro de 2024, que **regulamenta o registro de domínio ".bet.br"** para uso em canais eletrônicos oferecidos por agentes operadores autorizados da modalidade lotérica de apostas de quota fixa. (...)

Portaria SPA/MF nº 2.579, de 7 de novembro de 2025, que altera a Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 para dispor sobre a **autoexclusão de apostadores dos sistemas de apostas na modalidade lotérica de apostas de quota fixa**.

Instrução Normativa SPA/MF nº 31, de 7 de novembro de 2025, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos agentes operadores de apostas de quota fixa para **impedir o cadastro ou o uso dos sistemas de apostas por pessoas cadastradas no sistema centralizado de autoexclusão** de que trata o art. 2º, inciso XXIII, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024.

Instrução Normativa SPA/MF nº 35, de 3 de dezembro de 2025, que dispõe sobre os procedimentos a serem seguidos por agentes operadores para comunicar à SPA as alterações das condições que

justificaram a autorização e o início de suas atividades operacionais(...)

Instrução Normativa SPA/MF nº 3, de 5 de maio de 2026, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos agentes operadores de apostas de quota fixa para **impedir o cadastro ou o uso dos sistemas de apostas por pessoas beneficiárias do Programa Extraordinário de Reequilíbrio Financeiro das Famílias - Novo Desenrola Brasil**, nos termos do art. 8º, caput, inciso IX, da Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024.(...)

Instrução Normativa SPA/MF Nº 8, de 26 de junho de 2026, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos agentes operadores de apostas de quota fixa **para impedir o cadastro ou o uso dos sistemas de apostas por pessoas beneficiárias da renegociação de dívida junto ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES** de que trata o art. 5º-A, § 4º-B, da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, nos termos do art. 8º, caput, inciso X, da Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024. (...)01.

Portaria SPA/MF nº 1.964, de 3 de julho de 2026, que altera a Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024, que **estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, publicidade, propaganda e marketing**, regulamentando direitos e deveres de apostadores e agentes operadores na exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa, **especificamente às frases de advertência**.

Portaria Interministerial MF/SECOM/MJSP nº 73, de 10 de julho de 2026, que dispõe sobre a **proteção do consumidor na publicidade, comunicação, marketing e oferta da modalidade lotérica de aposta de quota fixa**, estabelece procedimentos de cooperação entre a Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, a Secretaria Nacional do Consumidor e a Secretaria Nacional de Direitos Digitais do Ministério da Justiça e Segurança Pública, e dá outras providências.

206. Um dos tópicos essenciais para o presente debate envolve, em especial, **a proteção do interesse individual e coletivo, a mitigação de riscos sociais e econômicos, a defesa dos consumidores-apostadores, a partir do denominado o jogo responsável** - Portaria SPA n. 1.234/2024. Confira-se seus objetivos:

"Art. 2º Para fins desta Portaria, considera-se:

I - jogo responsável: o conjunto de regras, práticas e atividades voltadas, no contexto da modalidade lotérica aposta de quota fixa, à garantia da:

- a) exploração econômica, **promoção e publicidade saudável e socialmente responsável** desta modalidade; e
- b) **prevenção e mitigação de malefícios individuais ou coletivos decorrentes da atividade, incluindo:**
 1. **consequências negativas à saúde mental do apostador em virtude de dependência, compulsão, mania ou qualquer transtorno associado** ao jogo ou apostas, tais como o jogo patológico ou abusivo;
 2. consequências negativas à saúde física do apostador;
 3. violações de direitos do consumidor, especialmente associados a **problemas financeiros, de endividamento e de superendividamento**; e
 4. problemas sociais "

Seção I - Dos Deveres do Agente Operador de Apostas para Garantia do Jogo Responsável

207. Como resultado, destaca da SPA/MF (Doc. 5), foram estabelecidos uma série de **deveres e mecanismos de observância obrigatória** para os agentes operadores, tais como *"monitorar e proteger os apostadores, prevenindo problemas de saúde relacionados à dependência de jogos, assim como mitigando o superendividamento"*. Deverão, ainda, acompanhar o *"comportamento dos apostadores e alertá-los, caso percebam que estão agindo de forma problemática, levando em consideração os diferentes perfis dos apostadores"* além de *"disponibilizar a realização de autoteste e de mecanismo de autoexclusão a todos apostadores e usuários da plataforma"* e exigir o reconhecimento facial, para evitar a participação de menores. Eis os dispositivos correlatos, por pertinente.:

Seção I - Dos Deveres do Agente Operador de Apostas para Garantia do Jogo Responsável

"Art. 3º Para fins de implementação do jogo responsável, o agente operador de apostas deverá:

I - atuar com diligência na estruturação de seu sistema de apostas, de toda ação de publicidade, propaganda e de marketing, bem como de seus canais físicos ou eletrônicos, a fim de:

- a) respeitar os preceitos do jogo responsável;
- b) **prevenir a dependência e transtornos do jogo patológico; e**
- c) garantir a observância da proibição de apostas por crianças e adolescentes;

II - promover a conscientização sobre os riscos de dependência, de transtornos do jogo patológico e sobre a proibição de jogo por crianças e adolescentes mediante a:

a) colaboração com campanhas educativas do setor destinadas à sociedade em geral e aos grupos em risco de dependência e de transtornos do jogo patológico; e

b) realização de ações e de campanhas educativas próprias com seu público consumidor em potencial;

III - manter comunicação sistemática com os apostadores cadastrados, segundo sua política de jogo responsável, alertando sobre jogo responsável, riscos de dependência e de transtornos do jogo patológico, formas de prevenção e alternativas de tratamento; e IV - elaborar a política de jogo responsável e garantir que ela reflita de maneira fidedigna o funcionamento real de seu sistema de apostas "

Art. 4º No sistema de apostas, para fins de implementação do jogo responsável, o agente operador de apostas deverá:

I - informar ao apostador, no momento do cadastro, assim como no momento do acesso ao sistema de apostas, quanto aos riscos de dependência, de transtornos do jogo patológico e de perda dos valores das apostas;

II - informar o retorno teórico ao jogador de cada jogo on-line disponibilizado no sistema de apostas;

III - orientar sobre sinais de alerta para autovigilância quanto ao risco de dependência e de transtornos do jogo patológico;

IV - possibilitar aos apostadores a:

a) adoção de limite prudencial de aposta por tempo transcorrido, perda financeira, valor total depositado ou quantidade de apostas, com a possibilidade de vincular tais limites a períodos diário, semanal, mensal ou outros períodos;

b) opção pela programação, no sistema de apostas, de alertas ou de bloqueios de uso, conforme o tempo transcorrido na sessão do apostador; (grifou-se)

208. Mais recentemente, houve ainda a introdução de **frases de advertência** obrigatória - **em linha, uma vez mais, com a análoga política contra tagagismo**, na forma da Portaria SPA n.1961/2026. É dizer, estabelecendo a adoção de uma das seguintes cláusulas : "Ministério da Fazenda adverte: Apostar pode causar dependência", "Ministério da Fazenda adverte: Apostar faz você perder dinheiro" ou "Ministério da Fazenda adverte: Aposta não é investimento":

209. Em acréscimo, a partir do relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental e de Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático (<https://encurtador.com.br/PyBv>), restou elaborado um plano de ação para prevenção, redução de danos e assistência a pessoas em situação de comportamento de jogo problemático persistente e recorrente. Entre elas, a ação n. 2 consiste na **criação da plataforma de autoexclusão centralizada**. Por meio dela, os consumidores podem se excluir de todas as casas de apostas autorizadas em âmbito nacional pela SPA/MF de uma única vez, nos moldes da Portaria SPA/MF n. 2.579/2025 e Instrução Normativa SPA/MF n. 31/2025:

BETS

Governo do Brasil lança plataforma que permite bloquear todos os sites de apostas de uma só vez

Pedido voluntário bloqueia o CPF para novos cadastros em sites de apostas e impede o recebimento de publicidade direcionada de bets

Publicado em 12/12/2025 12h00 Atualizado em 24/01/2026 10h44

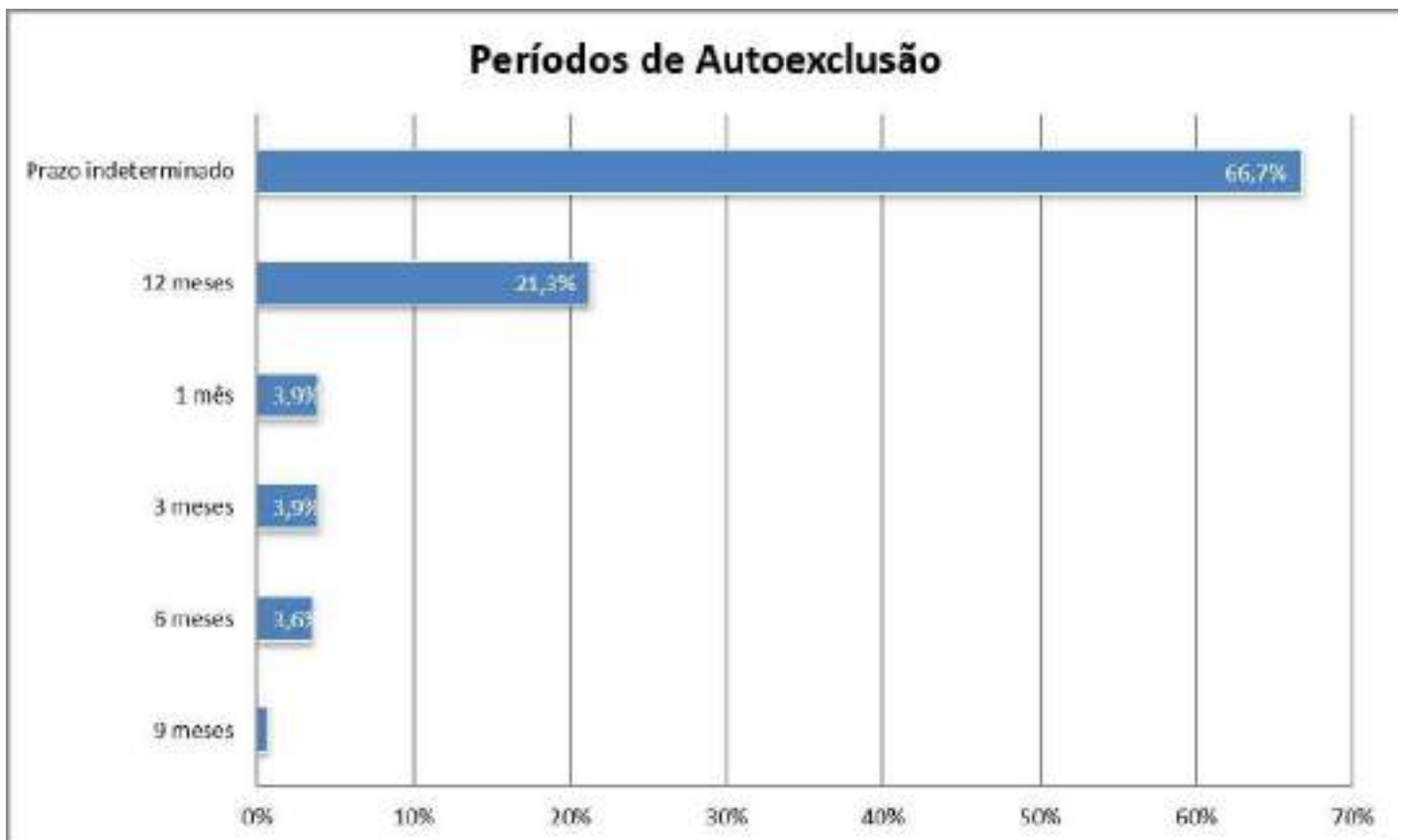
Compartilhe f X in



210. A partir da data de 10/12/2025, a citada plataforma está disponível no seguinte endereço gov.br/autoexclusaoapostas. Trata-se de uma medida voluntária e individual, que viabiliza a qualquer cidadão brasileiro restringir o próprio acesso a todas as plataformas de apostas autorizadas (Bets) pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda em todo o território nacional, por um período determinado ou indeterminado. Vale notar que o consumidor pode indicar um dos seis motivos abaixo, ao solicitar sua retirada: *i)* decisão voluntária, *ii)* dificuldades financeiras, *iii)* perda de controle sobre o jogo (saúde mental), *iv)* recomendação profissional da área de saúde, *v)* prevenir que meus dados sejam utilizados em plataformas de apostas, e *vi)* não desejo informar.

211. Até a presente data, **quase 1 milhão e 300 mil brasileiros realizaram a auto-exclusão** (com 1.294.328 autoexcluídos). Nota-se que a principal motivação para a autoexclusão permanece sendo a **perda de controle sobre o jogo (saúde mental)** - representando 36,41% dos registros). Ademais, de acordo com a SPA/MF, verifica-se que a ampla maioria dos usuários opta pela autoexclusão por **prazo indeterminado** (66,71%), indicando a predominância da busca por um afastamento duradouro das atividades de apostas. A saber:





212. Em relação à publicidade de jogos e apostas, as regras determinam é que os agentes operadores poderão ser **responsabilizados por eventuais publicidades abusivas ou mesmo enganosas realizadas por influenciadores** (afiliados) contratados por eles, nas redes sociais, com base também no Código de Defesa do Consumidor. Há, ainda, restrições claras sobre a publicidade, para prevenir os transtornos do jogo e proteger a saúde mental e financeira dos apostadores, como a proibição de propagandas que sugiram que apostas são um meio de enriquecimento; da participação de pessoa que tenha ou que pareça ter menos de dezoito anos e a clara identificação da propaganda como tal, entre outras proteções da Portaria SPA/MF n. 1231/2024.

213. Quanto aos **meios de pagamento**, por exemplo, destaca-se a vedação expressa ao uso de cartão de crédito como meio de pagamento para a realização de apostas, conforme o disposto no art. 5º da Portaria SPA/MF n. 1231/2024. Tal proibição “*visa impedir que os consumidores financiem apostas com recursos de crédito rotativo, prática que pode agravar situações de endividamento*” e práticas de jogo problemático.

214. A **articulação insterintitucional**, por sua vez, inclui a celebração de Acordos de Cooperação Técnica com o **Ministério da Saúde**, por meio da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde para execução de ações integradas e estratégicas voltadas à prevenção, à redução de danos e ao cuidado com a saúde de pessoas com problemas relacionados às apostas de quota fixa (<https://encurtador.com.br/Vkkb>).

215. De igual modo, a SPA firmou ACT com a **Secretaria Nacional do Consumidor** do Ministério da Justiça de Segurança Pública, cujas ações serão detalhadas em tópico específico. Entre outras, incluem a capacitação de profissionais, cursos abertos ao público, a obrigatoriedade de utilização da plataforma *consumidor.gov.br* e campanhas para esclarecer que os únicos domínios de operadores autorizados terminam em “bet.br” :





216. No que diz respeito às ações de monitoramento e fiscalização, a SPA/MF (Doc. 5) informa que “*são direcionadas em duas vertentes: a do mercado regulado e a do enfrentamento ao mercado ilegal de apostas de quota fixa. Quanto a primeira, até o presente momento foram instaurados 270 processos de fiscalização em face de 79 agentes operadores autorizados por esta Secretaria. Destes 270 processos de fiscalização, foram instaurados 121 processos administrativos sancionadores, visando a apuração das conduta infracionais, nos termos da Portaria SPA/MF nº 1.233, de 2024, bem como da Lei nº 14.790, de 2023.*”

217. Por fim, em relação ao **combate ao mercado ilegal**, os números de atuação também são significativos, em diversas vertentes. Com relação à indisponibilização de sites ilegais, vale destacar a parceria firmada com a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que, por meio de um Acordo de Cooperação Técnica, estabeleceu fluxos entre os órgãos para agilizar e otimizar o bloqueio. Dessa maneira, desde a celebração do mencionado ACT, **mais de 80.000 sites de apostas ilegais foram bloqueados**.

218. A mesma estratégia permanente envolve o enfrentamento à oferta de apostas não autorizadas. Assim, no primeiro semestre de 2026, **foram bloqueados 255 aplicativos** relacionados à exploração irregular de apostas em plataformas digitais. Já relativamente **a influenciadores digitais e perfis utilizados para divulgação de operadores irregulares, no período de janeiro de 2025 a julho de 2026, foram registrados 1.140 influenciadores digitais com divulgação de sites ilegais, 1.098 páginas removidas e 307 publicações removidas**.

219. Mas não é só, a **interrupção dos fluxos financeiros** dessas atividades ilegais tem sido outra frente relevante:

"(...) A medida encontra fundamento, inicialmente, no art. 21 da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, que veda aos instituidores de arranjos de pagamento, às instituições financeiras e às instituições de pagamento permitir ou dar curso a transações destinadas à realização de apostas de quota fixa com pessoas jurídicas que não tenham obtido autorização para exploração da atividade nos termos da legislação federal.

A atuação coordenada com as instituições financeiras e de pagamento já produziu resultados concretos. No período considerado, **54 instituições financeiras e de pagamento realizaram 1.255 comunicações à Secretaria de Prêmios e Apostas contendo indícios de atuação de operadores ilegais. As comunicações envolveram 1.687 pessoas físicas e jurídicas e, a partir da análise das informações recebidas, foram identificados 265 operadores ilegais e encerradas 550 contas bancárias relacionadas às atividades irregulares.**

Esses resultados demonstram que o enfrentamento da oferta ilegal não se restringe à identificação de sítios eletrônicos ou à retirada de publicidade irregular, alcançando também a infraestrutura financeira necessária à manutenção dessas operações. A interrupção dos meios de pagamento constitui, nesse contexto, instrumento de fiscalização e de efetividade da própria distinção estabelecida pelo legislador entre a atividade autorizada e aquela exercida à margem do regime jurídico federal" (grifou-se)

V.2 - A atuação da Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor e da Secretaria Nacional de Direitos Digitais - MJSP

220. Outra frente de atuação fundamental do Poder Público envolve o trabalho conjunto da SENACON e da SEDIGI do Ministério da Justiça e Segurança Pública, sobretudo à luz das normas protetivas da Lei Federal n. 8.078/1990 - Código de Defesa do Consumidor - e das competências do art. 3º do Decreto nº 2.181/1997 do art. 17 do Anexo I do Decreto nº

11.348/2023. Consoante explicitado na Nota Técnica nº 34/2026/GAB-DPDC/SENACon/MJSP (Doc. 4), na primeira destacam-se “a formulação, a promoção, a supervisão e a coordenação da política nacional de proteção e defesa do consumidor; a articulação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor; a prevenção, a apuração e a repressão de infrações às normas consumeristas; a fiscalização do mercado de consumo; e a adoção das medidas administrativas necessárias à proteção dos consumidores”.

221. A SEDIGI/MJSP, por sua vez, exerce as atribuições previstas no art. 42-A do Anexo I do Decreto nº 11.348/2023, com as alterações promovidas pelo Decreto nº 12.543/2025, na “formulação e a implementação de ações destinadas à defesa da ordem jurídica, dos direitos e das garantias constitucionais no ambiente digital, assim como o apoio aos órgãos responsáveis por políticas públicas setoriais para o aperfeiçoamento da proteção de direitos nesse ambiente.”

222. Entre os processos administrativos deflagrados estão **monitoramento das dez plataformas com maior número de reclamações no Consumidor.gov.br** no período analisado. O procedimento examina os principais **problemas relatados e os indícios de desconformidade** com as normas de proteção do consumidor e de jogo responsável, bem como a existência e efetividade do canal específico de atendimento das empresas (art. 37 da Lei Federal n. 14.790/2023)

223. Alguns dos problemas mais recorrentes identificados em relação às rés, no tocante a reclamações sobre saúde, envolvem (Doc. 4, p. 25) : *a)* falha nos mecanismos de exclusão ou de impedimento de acesso; *b)* manutenção do acesso após comunicação de diagnóstico; *c)* estímulos comerciais durante período de risco relatado; *d)* resposta padronizada diante de documentação médica; *e)* índices de satisfação inferiores ao ponto médio da escala.

224. De acordo com a pasta, os relatos dos consumidores apresentam um padrão narrativo recorrente:

Padrões Relacionados ao Jogo Problemático e à Ludopatia

Da leitura qualitativa dos 78 relatos reunidos no documento "Ludopatia e Bets 2026" (Anexo 02), emerge um perfil narrativo recorrente: **o consumidor relata ter desenvolvido, ao longo de um período de uso intensivo da plataforma, comportamento compulsivo de apostas, caracterizado por depósitos sucessivos, tentativas de recuperação de perdas anteriores e perda de controle sobre o próprio comportamento financeiro, culminando em endividamento significativo, contratação de empréstimos, comprometimento de relações familiares e, em parte expressiva dos casos, início ou intensificação de acompanhamento psiquiátrico ou psicológico, com diagnóstico formal de transtorno do jogo (CID F63.0 ou CID-11 6C50).**

225. Tais depoimentos permitem corroborar um conjunto de falhas das operadoras:

Padrão Identificado (Relatos Consumidor.gov.br)	Dispositivo Normativo Correspondente	Natureza do Descumprimento
Autoexclusão (específica ou centralizada) solicitada e não respeitada. O consumidor exerce a faculdade voluntária de bloqueio; a plataforma continua processando depósitos e apostas.	Art. 6º, I, e art. 14, CDC (proteção à saúde e segurança; defeito na prestação do serviço) Art. 2º, XXII e XXIII, e art. 3º, I, "b", Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 (definições de autoexclusão e dever de diligência).	Omissivo - Falha na efetivação de mecanismo protetivo cujo exercício já foi manifestado pelo consumidor.
Manutenção de acesso após diagnóstico de ludopatia comunicado à operadora, independentemente de pedido de autoexclusão.	Art. 6º, I, e art. 39, IV, CDC (proteção à saúde; veda prevalecer-se da fraqueza do consumidor em razão de sua saúde) Art. 26, <i>caput</i> , VI e §1º, Lei nº 14.790/2023 (vedação legal, com nulidade de pleno direito); art. 8º, VI, Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 (dever de impedir cadastro ou uso, exigível de ofício).	Omissivo qualificado - Descumprimento de vedação legal cogente.
Estímulo ativo (bônus, rodadas grátis, comunicação promocional) durante o próprio período de risco relatado.	Art. 39, IV, CDC (veda prevalecer-se da fraqueza do consumidor em razão de sua saúde) Art. 3º, I, "a" e "b", Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 (dever de diligência nas ações de publicidade, propaganda e marketing).	Comissivo - Prática abusiva qualificada.

Recusa de reembolso amparada em cláusula contratual, invocando cláusula dos Termos e Condições que atribui ao usuário a integralidade do risco financeiro.	Art. 51, IV e §1º, CDC (nulidade de cláusula que coloca o consumidor em desvantagem exagerada ou é incompatível com a boa-fé) Art. 14, CDC (responsabilidade objetiva por defeito na prestação do serviço).	Contratual - Tentativa de afastar, por cláusula de adesão, dever legal cogente.
Respostas padronizadas, sem análise individualizada do caso, mesmo diante de documentação médica apresentada pelo consumidor.	Art. 6º, I, CDC (proteção à saúde e segurança) Art. 3º, I, Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 (dever geral de diligência); art. 26, VI, Lei nº 14.790/2023 (quando há diagnóstico comunicado e não examinado).	Sistêmico - Evidencia ausência de triagem e resposta individualizada exigido pelo regime de jogo responsável.

226. Além disso, foram objeto de providência cautelar **publicidades abusivas e enganosas** de apostas de quota fixa durante transmissões da Copa do Mundo de Futebol. Na apuração, o MJ apontou a incidência dos arts. 36, e 37 do art. 39, inciso VIII, diante de eventual desconformidade com as regras estabelecidas pela Portaria SPA/MF nº 1.231, de 2024, especialmente

seu art. 15. De acordo com a pasta, “*um dos pontos centrais da averiguação consiste na participação de narradores e comentaristas na apresentação das campanhas*”. Isto é, investiga-se se “*a integração das inserções comerciais à narrativa das transmissões dificultou a identificação imediata, pelo consumidor, da natureza publicitária das mensagens*.”

227. Outras averiguações tratam da **divulgação de plataformas não autorizadas por influenciadores digitais**, a fim de apurar a divulgação, no Instagram, de plataformas sem autorização para explorar apostas de quota fixa no território nacional. Outra importante decisão foi a relativa à **publicidade dirigida a crianças e adolescentes**, em articulação do CDC com os artigos 74 a 79 do ECA (Lei Federal 8.069/1990) e da **proibição da concessão de adiantamento, antecipação, bonificação ou vantagem prévia para a realização de aposta**. Confira-se, no ponto, o que consta da NOTA TÉCNICA Nº 34/2026/Gab-DPDC/DPDC/SENACON/MJ (Doc .4):

"Em caráter cautelar, o Despacho determinou que as empresas abrangidas: a) **suspendessem, em todo o território nacional, qualquer publicidade de recompensa relacionada a adiantamento, antecipação, bonificação ou vantagem** prévia, ainda que a rótulo de promoção, divulgação ou propaganda, para a realização de aposta; b) suspendessem, em todo o território nacional, **qualquer publicidade de jogos de apostas on-line de quota fixa dirigida a crianças e adolescentes**; e c) apresentassem, no prazo de vinte dias contados da ciência da decisão, **relatório de transparência sobre as providências adotadas para o cumprimento das medidas**. O descumprimento de qualquer das determinações foi sujeito à imposição de **multa diária de R\$ 50.000,00, incidente até seu integral cumprimento**

228. O diagnóstico do órgão conclui que “a convergência entre os dados quantitativos, os relatos qualitativos e os procedimentos administrativos permite caracterizar o problema como **risco sistêmico, e não como simples somatório de falhas pontuais de atendimento**”. Nessa perspectiva, a mesma manifestação aduz o seguinte:

Esse caráter sistêmico decorre, em primeiro lugar, do fato de que a fonte do risco não se concentra na conduta isolada de um único agente, mas se **relaciona às características do serviço e do modelo por meio do qual as apostas são ofertadas, promovidas e disponibilizadas aos consumidores**. Em segundo lugar, os **problemas se repetem, com características semelhantes, entre agentes distintos e concorrentes**, alcançando operadoras, veículos responsáveis pela divulgação de publicidade e perfis utilizados para promover plataformas não autorizadas. Essa recorrência reduz a possibilidade de que as ocorrências resultem exclusivamente de falha circunstancial de uma única empresa. Em terceiro lugar, **as práticas persistem ou se agravam mesmo após a edição da regulamentação setorial, a adoção de medida cautelar e a instauração de procedimentos individualizados**. O conjunto desses elementos evidencia um descompasso entre a existência formal das normas protetivas e sua efetividade concreta no mercado. (gifou-se)

229. Constata-se, pois, que existe um considerável conjunto de medidas regulatórias, preventivas e repressivas por parte do Estado na proteção dos consumidores, em todas as suas esferas de interesse impactadas pela atividade. Apesar disso, como visto, os danos individuais e coletivos são intrínsecos a esse negócio, como externalidades negativas, com impactos severos para o sistema de saúde, em especial, a demandar a devida responsabilização na forma da lei.

230. Por último, cumpre notar que inexistente qualquer óbice ao prosseguimento regular da demanda, à luz do princípio da **independência de instâncias**. Isto é, ainda que fatos conexos estejam, em alguma medida, sob escrutínio na seara administrativa, há muito o Superior Tribunal de Justiça já consagrou o entendimento segundo o qual tal circunstância não impede a tutela jurisdicional via ação civil pública:

"RECURSO ESPECIAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA ANTECIPADA. TRANSPORTADORAS DE VEÍCULOS. "CEGONHEIROS". INDÍCIOS DE ABUSO DE PODER ECONÔMICO E FORMAÇÃO DE CARTÉIS.

(...) 16. **Inexiste violação ao princípio do ne bis in idem, tendo em vista a possibilidade de instauração concomitante de ação civil pública e de processo administrativo, in casu**, perante a SDE - Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Ministério da Justiça, para investigação e punição de um mesmo fato, **porquanto as esferas de responsabilização civil, penal e administrativa são independentes (...)**" (STJ - REsp n. 677.585/RS, relator Min. Luiz Fux, 1ª Turma, DJ de 13/2/2006, grifou-se)

VI. DOS DANOS MATERIAIS - DO RESSARCIMENTO À UNIÃO DAS DESPESAS REALIZADAS COM SAÚDE

231. É patente o dano material causado à União pelas condutas das empresas ora demandadas, não obstante as medidas estatais adotadas. A União arca com altos custos na rede de saúde pública por tratamentos de doenças atribuíveis à

atividade econômica desempenhada pelas rés, enquanto estas apenas auferem, diga-se, lícitamente, seus lucros.

232. Consoante já apontado, o Ministério da Saúde, na referida NOTA TÉCNICA Nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS (Doc. 1), assim sintetizou os danos ocasionados pelas apostas:

2.1.3 O **transtorno do jogo** é um transtorno mental reconhecido, classificado como **dependência comportamental**. O DSM-5 e a CID-11 consolidam o diagnóstico em torno de **perda de controle, centralidade das apostas e continuação apesar das consequências**, superando a concepção moralista que atribui o quadro ao caráter do indivíduo (OMS, 2019);

2.1.4. O potencial aditivo opera sobre **sistemas neurobiológicos** comuns a toda a população, e não apenas a indivíduos predispostos. O uso regular sensibiliza o sistema de recompensa e enfraquece o controle inibitório, tornando o comportamento progressivamente automático (POTENZA, 2019); o risco é, portanto, de natureza populacional, resultando da interação entre a vulnerabilidade individual e o potencial aditivo do produto (BLASZCZYNSKI; NOWER, 2002);

2.1.5. Características estruturais do design amplificam o risco de forma mensurável. Alta frequência de eventos, cash-out, in-play, perdas disfarçadas de vitórias e quase-ganhos associam-se a maior persistência, gasto e **ativação fisiológica** — a ponto de as perdas disfarçadas de vitórias gerarem excitação fisiológica indistinguível da de vitórias reais (DIXON et al., 2010) e de a simples disponibilidade do cash-out elevar em até 35% o valor apostado (BENNETT et al., 2024);

233. Ademais, resta bem descrito na presente inicial o preenchimento dos demais requisitos para a responsabilização civil em sua modalidade objetiva.

234. Registre-se que a União ancora a sua pretensão de ressarcimento por danos materiais na responsabilidade objetiva. É ela que, de forma simples e direta, denota que a obrigação de reparar advém da própria atividade normalmente desenvolvida pelas demandadas, ou mesmo pela simples exploração no mercado de um serviço que causa dano como externalidade negativa, não obstante o caráter de licitude do mesmo.

235. Estando presentes, portanto, conduta e dano, conectados por uma relação de causalidade, surge o dever de indenizar. Assim, pela aplicação dos artigos 186 e 187 do Código Civil, tem-se desenhado o dever de indenizar, insculpido no artigo 927 e moldado pelo artigo 944 do mesmo *codex*.

236. Como tal responsabilização se faz com base nas condutas individualizadas de cada um, a condenação terá que estimar os danos causados em decorrência das ações aqui relatadas. Tal procedimento pode não ser tão simples, mas é absolutamente viável, tendo o próprio Código de Processo Civil uma solução para tais casos, a saber, a liquidação. Nesse sentido:

Art. 509. Quando a sentença condenar ao pagamento de quantia ilíquida, proceder-se-á à sua liquidação, a requerimento do credor ou do devedor:

I – por arbitramento, quando determinado pela sentença, convencionado pelas partes ou exigido pela natureza do objeto da liquidação;

II - pelo procedimento comum, quando houver necessidade de alegar e provar fato novo

237. É de se notar que eventual dificuldade em estimar o dano causado pelas requeridas não pode representar óbice para a reparação integral deles, sob pena de permitir-se o enriquecimento ilícito das demandadas. Ademais, como desenvolveremos no tópico a seguir, a estipulação desse montante é absolutamente viável, conforme metodologia que será lá melhor detalhada.

238. Assim, a União requer a condenação das demandadas pelos danos materiais causados ao Sistema Único de Saúde - SUS, em montante a ser arbitrado, posteriormente, em liquidação de sentença, nos moldes a serem determinados por este MM Juízo. A título de referência preliminar, até o momento o Ministério da Saúde já estima um impacto mínimo direto de R\$ 2,6 bilhões de reais, afetando atendimento ambulatorial e hospitalar para apostadores de familiares.

VI.1 DA LIQUIDAÇÃO DOS DANOS MATERIAIS SUPOSTOS PELA UNIÃO EM RELAÇÃO À SAÚDE

239. Finalizada a exposição dos fatos e do direito, com a demonstração de que as requeridas devem ser condenadas a ressarcir a União pelas despesas suportadas com a prevenção, atendimento, diagnóstico, tratamento e acompanhamento dos

agravos à saúde associados à atividade de apostas por elas explorada, impõe-se demonstrar a plena viabilidade da futura liquidação dos danos materiais postulados nesta demanda.

240. No que toca ao *an debeatur*, o pedido de ressarcimento dos valores despendidos pela União encontra-se perfeitamente delimitado:

- 1) pelo rol de agravos à saúde cujos custos de atendimento e tratamento se pretende ressarcir, todos cientificamente associados à prática das apostas, notadamente o transtorno do jogo, os transtornos mentais correlatos, os quadros de ansiedade, depressão, autolesão e demais repercussões à saúde reconhecidas pelos órgãos técnicos competentes;
- 2) pela determinação de que somente os danos materialmente atribuíveis à atividade econômica explorada pelas requeridas serão objeto de pretensão ressarcitória;
- 3) pela delimitação da pretensão ao ressarcimento dos dispêndios suportados pela União no âmbito do Sistema Único de Saúde e das políticas federais diretamente relacionadas à assistência à saúde dos indivíduos afetados e
- 4) pela observância do prazo prescricional aplicável à espécie, contado retroativamente a partir do ajuizamento da presente ação.

241. Importa recordar que os documentos técnicos produzidos pela própria Administração Pública Federal, todas já exaustivamente reproduzidos, demonstram que os danos à saúde decorrentes das apostas não possuem caráter episódico ou isolado, constituindo fenômeno contínuo e crescente. Diante desse cenário, é evidente que a atividade explorada pelas requeridas vem produzindo, nos últimos anos, demanda crescente por serviços públicos de saúde financiados pela União.

242. É certo que diversos fatores podem concorrer para os agravos mentais observados na população. Contudo, não se pretende sustentar que a totalidade dos atendimentos relacionados aos transtornos mencionados seja imputável às apostas. **O que se busca é o ressarcimento da parcela desses custos que, segundo critérios epidemiológicos reconhecidos pela ciência, seja atribuível à atividade econômica desenvolvida pelas requeridas.**

243. Assentada essa premissa, importa responder à seguinte indagação: uma vez reconhecida a responsabilidade das requeridas e seu dever de indenizar, como será possível quantificar o valor devido?

244. O *quantum debeatur* será apurado em fase própria de liquidação de sentença, nos termos do art. 509 do Código de Processo Civil. Para tanto, bastará a conjugação dos seguintes elementos:

- a) identificação dos custos efetivamente suportados pela União com os serviços, procedimentos, tratamentos e políticas públicas relacionados aos agravos de saúde reconhecidamente associados às apostas;
- b) determinação da chamada Fração Atribuível Populacional (FAP), relativamente a cada um dos agravos considerados;
- c) utilização das metodologias epidemiológicas internacionalmente reconhecidas para mensuração do impacto sanitário de fatores de risco sobre populações;
- d) identificação da parcela de responsabilidade atribuível a cada requerida, seja por meio da teoria do *market share*, seja, subsidiariamente, mediante responsabilização solidária.

245. A Fração Atribuível Populacional constitui instrumento epidemiológico amplamente utilizado para estimar qual proporção de determinada doença, agravo ou evento de saúde decorre de um fator de risco específico. No presente caso, sua aplicação permitirá identificar qual percentual dos atendimentos, tratamentos e demais custos arcados pelo SUS decorre estatisticamente da exposição da população aos produtos e serviços de apostas.

246. Em outras palavras, a epidemiologia não será utilizada apenas para comprovar o nexo causal coletivo entre as apostas e os agravos à saúde. Ela servirá igualmente para dimensionar, de forma racional e cientificamente fundamentada, qual parcela dos gastos públicos em saúde pode ser atribuída à atividade econômica explorada pelas demandadas.

247. A título de exemplo, a própria documentação produzida pelo Ministério da Saúde demonstra a magnitude desse fenômeno ao registrar que o Brasil possuía mais de 28 milhões de apostadores nos últimos doze meses, dos quais 10,9 milhões apresentavam padrão de risco ou problemático. Da mesma forma, a referida Nota Técnica destaca que a demanda por mecanismos de proteção já alcançou dimensão nacional, como dito acima, **registrando cerca de um milhão e trezentos mil de solicitações de auto exclusão realizadas por apostadores**. São dados que, exemplificativamente, demonstram a viabilidade de se determinar o FAP.

248. A FAP, portanto, baseada em diferenças absolutas, estima a proporção da doença ou evento relacionado à saúde que seria prevenido na população caso o fator de risco fosse eliminado. Ou seja, a fração atribuível de um fator de risco, em relação a determinada doença, pode determinar o quanto, percentualmente, dos gastos com aquela enfermidade decorrem de uma externalidade negativa. Por exemplo, se 20% (percentual hipotético) das depressões são decorrência dos transtornos relacionados ao jogo, e o custo do tratamento dessa doença, para a União, através do Sistema Único de Saúde, em determinado período, foi de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a fração atribuível ao jogo, no caso de depressão, seria de R\$ 200.000,00 (novecentos e cinquenta mil reais).

249. Assim, é justamente isso que a liquidação de sentença produzirá: primeiro a fração atribuível em relação a cada uma das doenças elencadas, depois a confrontação dessas com os custos despendidos pela União para o SUS, para o tratamento dessas enfermidades.

250. Em outras palavras, com o auxílio da epidemiologia mostra-se possível não somente estabelecer o nexo causal epidemiológico. Para além disso, e agora em liquidação de sentença, a epidemiologia poderá ser utilizada para pormenorizar qual o percentual de pessoas tratadas pelo SUS com gastos à União, que tiveram a enfermidade em decorrência da exploração da atividade de aposta.

251. Resta demonstrar a adequação da utilização da teoria do *market share* para individualizar a responsabilidade econômica de cada requerida. Tal teoria permite que a obrigação ressarcitória seja distribuída proporcionalmente à participação de cada empresa no mercado nacional de apostas, observando-se critérios objetivos relacionados ao volume de operações, faturamento, participação econômica e número de usuários alcançados.

252. A adoção desse critério mostra-se especialmente adequada porque os danos descritos nesta demanda decorrem precisamente de fenômeno de massa, produzido pela atuação simultânea de diversas empresas integrantes do mesmo setor econômico. Assim, quanto maior a participação de mercado da operadora, maior deverá ser sua contribuição para o ressarcimento dos danos causados aos cofres públicos.

253. Essa teoria, de criação e aplicação nos tribunais estadunidenses, foi utilizada no julgamento da apelação nº 70059502898 (nº 0142852-52.2014.8.21.7000 CNJ), pela 9ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, oportunidade em que aquele colegiado, por unanimidade, julgou parcialmente procedente ação ajuizada pela viúva de um fumante falecido em decorrência de doença atribuível ao tabaco, condenando a também empresa ré neste processo, Souza Cruz, ao pagamento de indenização à autora. No seu voto, o Desembargador Relator Eugênio Facchini Neto determinou que a Souza Cruz deverá pagar o valor da condenação de acordo com a “*média de participação da demandada no mercado de cigarros comuns no Rio Grande do Sul*” ao longo do período em que o falecido marido da autora fumou, utilizando-se, pois, da lógica adotada na doutrina do *market share liability*.

254. Considerada a relevância do precedente e a didática da explanação empreendida pelo Desembargador Facchini, pede-se vênia para transcrever o trecho do inteiro teor do acórdão em que o Relator discorre sobre o conceito e a origem da referida teoria:

A doutrina da *market share liability*, ou responsabilidade por quota de mercado, é uma espécie de teoria probabilística. Sua peculiaridade é que não procurou resolver dúvidas sobre a causalidade, mas sim sobre a autoria.

Tal doutrina foi aplicada, pela primeira vez, no famoso caso *Sindell v. Abbott Laboratories*, julgado pela Suprema Corte da Califórnia, em 1980. Tratava-se de julgar demanda envolvendo os efeitos danosos derivados da ingestão de medicamento contendo o princípio ativo denominado Diethylstilbestrol (mais conhecido pela sigla D.E.S.).

Referido princípio ativo era componente importante de medicamento utilizado por gestantes que tinham propensão a ter abortos espontâneos. O medicamento havia se revelado muito eficaz para ajudar as gestantes a levarem a gestação a termo e foi muito utilizado a partir de 1941 até 1971, quando a F.D.A. (*Food and Drug Administration* – agência americana que regula o setor) proibiu sua fabricação.

Em típico caso de development risk (risco de desenvolvimento), a evolução dos fatos revelou que muitas mulheres, frutos de tais gestações, tendiam a desenvolver câncer após 10 a 12 anos de incubação da doença. Uma dessas moças, chamada Sindell, moveu, então, uma demanda de responsabilidade civil (na verdade, uma class action) contra o laboratório Abbott e outros 10 fabricantes de remédios contendo tal princípio ativo. Examinando-se o caso particular da autora Sindell, como ela não tinha mais condições de demonstrar qual medicamento sua mãe havia efetivamente ingerido (ninguém guarda caixas de remédio, recibos de pagamento ou prescrições médicas durante anos a fio!), e não se sabendo, portanto, qual laboratório efetivamente tinha fabricado o medicamento que efetivamente causou os danos à autora, a solução adotada no referido acórdão foi no sentido de se condenar o laboratório Abbott e os demais a pagarem os danos na proporção de sua participação no mercado daquele remédio no Estado da Califórnia, no ano da gestação da autora. Portanto, mesmo sem se ter certeza sobre qual laboratório produziu o remédio, cujo princípio ativo comprovadamente teria causado os danos provados pela autora, responsabilizou-se o laboratório pela sua quota de mercado (market share liability).

Como se nota, no precedente norte-americano, a doutrina do market share liability foi utilizada para estabelecer a condenação conforme a quota de mercado do agente privado, mesmo havendo dúvidas quanto a ter sido aquele o laboratório responsável pela fabricação e comercialização do produto específico utilizado pela autora.

255. É justamente isso que se propõe seja determinado em sentença ao final desta fase de conhecimento, para futura quantificação em fase de liquidação: que as requeridas realizem os pagamentos do valor a ser ressarcido à União conforme as proporções das suas fatias no mercado brasileiro de apostas. Assim, quanto maior for o percentual de mercado que a empresa deteve ou detém, maior será a proporção que lhe caberá pagar a título de ressarcimento dos prejuízos causados.

256. Como ao final restará pormenorizado, a União pleiteia o ressarcimento dos gastos suportados com o tratamento de doenças atribuíveis ao cigarro correspondentes aos cinco anos pretéritos ao ajuizamento desta ação, além, claro, dos gastos futuros com o tratamento dessas doenças.

257. Tem-se que a utilização da teoria do *market share* para a individualização proporcional dos pagamentos a serem feitos a título de ressarcimento, no caso dos autos, é a melhor e mais equitativa forma de dividir os ônus que poderão advir da condenação das requeridas. Isso além de ser um padrão já adotado internacionalmente e que, também, já foi aplicado por Tribunal brasileiro.

258. Ademais, a utilização dessa teoria limita a indenização de cada uma à sua própria participação no mercado, fazendo com que nenhuma seja obrigada a pagar valores devidos pela outra e, da mesma forma, impossibilita o pagamento de valores em nome de outras empresas, que possam também ter explorado a atividade durante o período de tempo em questão.

259. Nada obstante, caso este Juízo não entenda adequada a aplicação da doutrina da responsabilização pelas fatias de mercado à espécie, pugna-se pela condenação de todas as requeridas em regime de solidariedade, nos termos do art. 942 do Código Civil de 2002, *in verbis*:

Art. 942 Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação. (grifou-se)

260. Com efeito, conforme destacado ao longo desta petição, as empresas rés, para além de serem as responsáveis pela exploração de apostas cujo consumo resultou e ainda resulta em danos à União, adotaram um padrão homogêneo de conduta no curso do tempo, exercendo de forma abusiva a sua atividade econômica e, inequivocamente, desbordando dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico pátrio. Sob esse critério legal, poderá a União legalmente exigir de qualquer requerida o ressarcimento integral do prejuízo causado.

261. Nessa hipótese, eventuais discussões sobre o grau de participação de cada ré em relação ao evento danoso deverão ser tratadas em outro processo, mediante ação de regresso a ser promovida por qualquer empresa que reparou o dano, em relação à outra. O que não é admissível é que, por estarem discutindo entre si as partes responsáveis pelo dano, fique desamparado aquele que o suportou e segue suportando.

262. Dessa forma, caso não se entenda adequada a aplicação da teoria da responsabilidade por participação de mercado, requer-se, subsidiariamente, o reconhecimento da responsabilidade solidária das requeridas, nos termos do art. 942 do

Código Civil. Com efeito, como se viu, os elementos constantes dos autos demonstram que as demandadas participam de um mesmo contexto econômico e contribuíram conjuntamente para a produção dos danos aqui discutidos, por intermédio de práticas de indução ao consumo, estratégias de publicidade agressiva, exploração de mecanismos de design voltados ao aumento da permanência dos usuários e outras condutas amplamente descritas nos documentos técnicos juntados aos autos.

263. Por todo o exposto neste tópico, denota-se que a quantificação dos danos e, assim, do montante a ser ressarcido, é plenamente viável, ante a existência das informações e meios de obtenção de dados necessários a tanto. Nada obstante, certamente se trata de tarefa complexa, a envolver diversos fatores e opções de cálculos e fórmulas a serem decididas pelo juízo. Assim sendo, tem-se que o caso em tela é hipótese clássica a demandar a liquidação de sentença, pelo procedimento comum, nos termos do art. 509 do CPC:

Art. 509. Quando a sentença condenar ao pagamento de quantia ilíquida, proceder-se-á à sua liquidação, a requerimento do credor ou do devedor:

I – por arbitramento, quando determinado pela sentença, convencionado pelas partes ou exigido pela natureza do objeto da liquidação;

II - pelo procedimento comum, quando houver necessidade de alegar e provar fato novo

264. A propósito do “fato novo”, mencionado no dispositivo, para que não se deixe azo à promoção de confusões, oportuna a transcrição de brevíssima lição de Daniel Amorim Assumpção Neves (NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manuel de direito processual civil*. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 794.):

Deve ser evitada na conceituação de fato novo a confusão quanto ao momento em que o fato ocorreu, sendo inadmissível confundir fato novo com fato superveniente. O fato novo pode ter ocorrido antes, durante ou depois da demanda judicial donde se produziu o título executivo ilíquido, não sendo o momento um critério correto para conceituar o fenômeno processual. **Por fato novo deve-se entender aquele que não foi objeto de análise e decisão no processo no qual foi formado o título executivo que se busca liquidar. A novidade, portanto, não é temporal, mas diz respeito ao próprio Poder Judiciário, que pela primeira vez enfrentará e decidirá determinados fatos referentes ao quantum debeatur.**

265. Ainda a respeito da liquidação de sentença ante a complexidade da quantificação do dano, importante observar a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. APLICAÇÃO DO CPC/1973. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANO MATERIAL E COMPENSAÇÃO POR DANO MORAL. COBRANÇAS INDEVIDAS. INSCRIÇÃO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. PEDIDO GENÉRICO. POSSIBILIDADE. INDIVIDUALIZAÇÃO DA PRETENSÃO AUTURAL. VALOR DA CAUSA. QUANTIA SIMBÓLICA E PROVISÓRIA.

1. Ação ajuizada em 16/12/2013. Recurso especial interposto em 14/05/2014. Autos atribuídos a esta Relatora em 25/08/2016.

2. Aplicação do CPC/73, a teor do Enunciado Administrativo n. 2/STJ. É pacífica a jurisprudência desta Corte genérico de compensação por dano moral, cujo arbitramento compete exclusivamente ao juiz, mediante o seu prudente arbítrio.

3. Na hipótese em que for extremamente difícil a imediata mensuração do quantum devido a título de dano material - por depender de complexos cálculos contábeis -, admite-se a formulação de pedido genérico, desde que a pretensão autoral esteja corretamente individualizada, constando na inicial elementos que permitam, no decorrer do processo, a adequada quantificação do prejuízo patrimonial.

Em se tratando de pedido genérico, o valor da causa pode ser estimado em quantia simbólica e provisória, passível de posterior adequação ao valor apurado na sentença ou no procedimento de liquidação.

Recurso especial parcialmente provido. (REsp 1534559/SP, Terceira Turma, Rel. Min. Nancy Andrighi, DJe 01/12/2016 – grifou-se)

266. Por todo o exposto, evidencia-se que a quantificação dos danos materiais suportados pela União é plenamente viável, havendo metodologias científicas, bases de dados públicas e instrumentos epidemiológicos aptos a permitir a precisa identificação do valor devido, razão pela qual a presente demanda configura hipótese clássica de liquidação de sentença, por procedimento comum, nos termos do art. 509, II, do Código de Processo Civil.

VI. 2 MODULAÇÃO TEMPORAL DO PEDIDO DE RESSARCIMENTO DOS DANOS MATERIAIS – PRESTAÇÕES FUTURAS

267. Segundo a regra geral do art. 189 do Código Civil, o termo *a quo* da prescrição coincide com o momento da violação do direito. Veja-se: *Art. 189. Violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206.*

268. Quando se trata de responsabilidade civil, no entanto, nem sempre uma ação antecedente (seja ela lícita ou ilícita) produz danos imediatos. Com efeito, inúmeras hipóteses de responsabilidade civil caracterizam-se justamente pela existência de um intervalo temporal entre a prática da conduta geradora de risco e a efetiva produção dos danos indenizáveis. É o que ocorre, por exemplo, nos casos de contaminação ambiental, exposição a agentes tóxicos, doenças ocupacionais de manifestação tardia e demais eventos em que a lesão somente se materializa ou se torna cognoscível após considerável lapso temporal.

269. É essa, outrossim, a situação do presente caso. Restou demonstrado na presente inicial que os efeitos sanitários, psicológicos e psicossociais associados às apostas não se exaurem no momento da realização da aposta ou da exploração da atividade econômica. Ao contrário, constituem danos progressivos, cumulativos e frequentemente diferidos no tempo.

270. A NOTA TÉCNICA Nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS (Doc. 1), elaborada pelo Departamento de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas do Ministério da Saúde, registra expressamente que o transtorno do jogo é uma dependência comportamental reconhecida pelos principais sistemas classificatórios internacionais e que seu desenvolvimento decorre de processos neurobiológicos graduais associados à exposição continuada às apostas. O mesmo documento destaca que “o comportamento aditivo resulta da interação entre características estruturais e do design das próprias apostas e mecanismos neurobiológicos comuns a qualquer indivíduo”, sendo que “a progressão do comportamento de apostas sensibiliza essa via e incentiva o sistema relacionado à motivação para jogar”.

271. Trata-se, portanto, de processo patológico cuja consolidação ocorre ao longo do tempo, de modo semelhante ao que se observa em outras formas de dependência. Assim, os danos cuja reparação é postulada nesta ação não são instantâneos nem estão confinados a um único evento pretérito. Os custos públicos continuam sendo produzidos diariamente e se renovam a cada novo atendimento, tratamento, internação, acompanhamento ambulatorial ou intervenção psicossocial financiada pela União.

272. Reeforçam o presente argumento, aliás, as **políticas de busca ativa por pessoas com comportamento de jogo problemático**, as quais já ocorrem desde dezembro de 2025, a partir de dados compartilhados pelos Ministério da Fazenda, de Justiça e Segurança Pública e pela Receita Federal. Em recente coletiva a jornalistas (íntegra disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-brasil/2026/09/26/ministerio-da-saude-fara-busca-ativa-por-apostadores-apos-fim-das-bets.htm>), anunciou o Ministro da Saúde, Alexandre Padilha, “o uso da rede do programa Meu SUS Digital e de teleatendimentos para oferecer atendimento em saúde mental a pessoas que tiverem dificuldades com a mudança nas regras das apostas, além de familiares de apostadores” - isto é, reconhece-se a necessidade de atendimento e acompanhamento desse público mesmo após as medidas recém anunciadas de extinção desse serviço em território nacional, o que corrobora com o **efeito progressivo e continuado do dano**.

273. Nessa esteira, os dados produzidos pelo Ministério da Saúde demonstram que o problema possui caráter progressivo e continuado, sendo que os próprios órgãos públicos especializados somente nos últimos anos passaram a reunir volume suficiente de evidências empíricas para dimensionar adequadamente seus impactos sobre a saúde pública. A Nota Técnica SEI nº 6299/2026/MF, expedida pela Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda, assinala que os estudos recentemente produzidos identificaram deterioração relevante dos indicadores econômicos e sociais após o ingresso dos indivíduos na atividade de apostas, inclusive aumento da inadimplência, redução da liquidez financeira e agravamento de vulnerabilidades econômicas com repercussões diretas sobre a saúde mental dos usuários e de seus familiares.

274. Ademais, nas hipóteses de dano continuado, o termo *a quo* nasce a cada dia em que o direito é violado:

“O prazo prescricional para a ação de indenização por violação ao uso indevido de marca é quinquenal. Porém, o termo *a quo* nasce a cada dia em que o direito é violado. De fato, **se a violação do direito é continuada, de tal forma que os atos se sucedam em sequência, a prescrição ocorre do último deles, mas se cada ato reflete uma ação independente, a prescrição alcança cada um, destacadamente.** (PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil. 25a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. p. 585)” (STJ,REsp 1.320.842/PR, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, 4ª T, DJe de 1º/07/2013 - grifou-se)

275. Ademais, pelas mesmas razões, a condenação das rés ao pagamento de prestações indenizatórias periódicas futuras, **enquanto se verificar a ocorrência dos danos apontados nessa demanda**. Isso, inclusive, em respeito ao princípio da reparação integral do dano, concretizado no art. 944 do Código Civil.

276. A quantificação do pagamento dessas prestações periódicas futuras tem sua viabilidade assentada nos mesmos fundamentos acima expostos para a liquidação dos danos já aferidos (tratamentos já pagos) ou aferíveis no curso do trâmite dessa ação. Trata-se apenas de, ano a ano, colherem-se os valores despendidos pela União com tratamentos das doenças objeto dessa demanda e os agregar às demais variáveis, quais sejam: a fração atribuível populacional de cada doença e a fatia de mercado de cada grupo econômico demandado (se não estabelecida condenação solidária).

277. Por fim, destaca-se que o pagamento de prestações periódicas futuras enquanto verificável dano é o único meio de efetivamente internalizar as externalidades negativas produzidas pelas requeridas, pois do contrário essa internalização restaria delimitada em um período de tempo, permitindo-se, em seguida, que a sociedade voltasse a custear gastos que são próprios da atividade econômica desenvolvida pelas demandadas.

VI.3 DA ESTIMATIVA DE CUSTOS EFETIVAMENTE SUPORTADOS PELO SUS. NOTÓRIA PROTEÇÃO NORMATIVA INSUFICIENTE.

278. Por fim, o tema em torno do ressarcimento à União pelos custos efetivamente suportados pelo Sistema Único de Saúde com as atividades perigosas traz à tona duas importantes discussões.

279. A primeira diz respeito à **notória insuficiência da previsão** feita pelo legislador, ao reservar um percentual da produto da arrecadação para o Ministério da Saúde para arcar com tais custos - **tão somente 0,12% -**, entre outras destinações. Confira-se os termos do art. 30, §1º-A da Lei Federal n. 13.756/18, com a então redação que lhe deu o art. 51 da Lei nº 14.790/2026:

"At. 30 (...) § 1º-A **Do produto da arrecadação** após a dedução das importâncias de que tratam os incisos III e V do caput deste artigo, 88% (oitenta e oito por cento) serão destinados à cobertura de despesas de custeio e manutenção do agente operador da loteria de apostas de quota fixa e demais jogos de apostas, excetuadas as modalidades lotéricas previstas nesta Lei, e **12% (doze por cento) terão as seguintes destinações:**

I - 10% (dez por cento) para a área de educação, conforme ato do Ministério da Educação, por meio da seguinte decomposição:

a) 6,50% (seis inteiros e cinquenta centésimos por cento) destinados às escolas de educação básica das redes públicas estaduais e municipais, incluídas aquelas que atendem às modalidades de educação profissional e tecnológica, educação de jovens e adultos, educação escolar indígena, educação quilombola, educação do campo, educação especial inclusiva e educação bilíngue de surdos, no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), estabelecido pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009;

b) 3,50% (três inteiros e cinquenta centésimos por cento) às escolas técnicas públicas de nível médio;

II - 13,60% (treze inteiros e sessenta centésimos por cento) para a área da segurança pública, por meio da seguinte decomposição:

a) 12,60% (doze inteiros e sessenta centésimos por cento) ao FNSP;

b) 1% (um por cento) ao Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron);

III - 36% (trinta e seis por cento) para a área do esporte, por meio da seguinte decomposição:

a) 7,30% (sete inteiros e trinta centésimos por cento) às entidades do Sistema Nacional do Esporte, observado o disposto no art. 11 da Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023 (Lei Geral do Esporte), e aos atletas brasileiros ou vinculados a organizações de prática esportiva sediada no País, em contrapartida ao uso de suas denominações, seus apelidos esportivos, suas imagens, suas marcas, seus emblemas, seus hinos, seus símbolos e similares para divulgação e execução da loteria de apostas de quota fixa;

b) 2,20% (dois inteiros e vinte centésimos por cento) ao COB;

c) 1,30% (um inteiro e trinta centésimos por cento) ao CPB;

d) 0,70% (setenta centésimos por cento) ao CBC;

e) 0,50% (cinquenta centésimos por cento) à CBDE;

f) 0,50% (cinquenta centésimos por cento) à CBDU;

g) 0,30% (trinta centésimos por cento) ao CBCP;

h) 22,20% (vinte e dois inteiros e vinte centésimos por cento) ao Ministério do Esporte;

- i) 0,70% (setenta centésimos por cento) às secretarias de esporte, ou órgãos equivalentes, dos Estados e do Distrito Federal;
- j) 0,30% (trinta centésimos por cento) ao Comitê Brasileiro do Esporte Master (CBEM);
- IV-A - 10% (dez por cento) para a seguridade social;
- V - 28% (vinte e oito por cento) para a área do turismo, por meio da seguinte decomposição:
 - a) 5,60% (cinco inteiros e sessenta centésimos por cento) à Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur);
 - b) 22,40% (vinte e dois inteiros e quarenta centésimos por cento) ao Ministério do Turismo;
- VI - 1% (um por cento) para o Ministério da Saúde, para medidas de prevenção, controle e mitigação de danos sociais advindos da prática de jogos, nas áreas de saúde;** (grifou-se)

280. Esse percentual (1% de 12%, ou seja, 0,12% da arrecadação) de nítido caráter compensatório, representou cerca de R\$ 50 milhões no último exercício. Não obstante, tal conforme estimado pelo Ministério da Saúde, os valores efetivamente suportados pelo SUS com “medidas de prevenção, controle e mitigação de danos sociais advindos da prática de jogos” **foram, na realidade, muito superiores** ao previsto - quantia que será devidamente apurada em fase de liquidação:

281. Tal quadro, de evidente descompasso e proteção insuficiente do direito constitucional à saúde, atrai a necessidade de aplicação do método de interpretação que a doutrina denomina de “controle de fatos e prognoses legislativos”, viável na via incidental. Nesse sentido, vale destacar as lições há muito difundidas pelo Ministro Gilmar Mendes quanto ao tema:

"Em verdade, há muito vem parte da dogmática apontando para a **inevitabilidade da apreciação de dados da realidade no processo de interpretação e de aplicação da lei como elemento trivial a própria metodologia jurídica** (...) A manifesta inconsistência do prognóstico estabelecido pelo legislador ressaltava que a decisão adotada não protegia o interesse público (...)

3.3 Controle das Prognoses Legislativas

No que respeita aos "eventos futuros", **entende-se que a decisão sobre a legitimidade ou a ilegitimidade de uma dada lei depende da confirmação de um prognóstico fixado pelo legislador ou da provável verificação de um dado evento (...)**

3.4 Consequências da Verificação do Déficit na Fixação de Fatos e Prognoses pelo Legislador

Cumpra indagar sobre quando eventual déficit na análise dos fatos verificados por parte do órgão legislativo acarreta a ilegitimidade da lei.

Se se constata que a verificação dos fatos levada a efeito pelo legislador é incorreta numa decisão de caráter restritivo, então deverá o Tribunal dispor de outra alternativa que não a da declaração de sua inconstitucionalidade

Em verdade, tal como já apontado, a competência do Tribunal para examinar os fatos e prognoses legislativos advém da própria competência que lhe é constitucionalmente reconhecida para proceder à aferição de leis ou atos normativos em face do parâmetro constitucional. Uma vinculação estrita do órgão judicial aos fatos e prognoses legislativos fixados pelo legislador acabaria, em muitos casos, por nulificar o significado do controle de constitucionalidade. (MENDES, G. F. "Controle de constitucionalidade: hermenêutica constitucional e revisão de fatos e prognoses legislativos pelo órgão judicial." In: *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade – Estudos de direito constitucional*. São Paulo: Ceso Bastos Editor, IBDC, 1998).

282. Na mesma medida, nota-se Supremo Tribunal Federal possui entendimento segundo o qual “existindo déficit na análise dos fatos verificados por parte do Poder Legislativo, ou seja, **constatado que a verificação dos fatos levada a efeito pelo legislador é incorreta ou se mostra patentemente insuficiente**, (...) então o Tribunal deve declarar a inconstitucionalidade da medida questionada.” (ADI 7925, Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 08-05-2026).

VI.4 DO DANO MORAL COLETIVO

Conceituação e Configuração no Caso em Questão

283. Como se sabe, o dano moral coletivo encontra explícita previsão legal no art. 1º da LACP, nos seguintes termos:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos **morais** e patrimoniais causados:

(...) II - ao **consumidor**

(...) IV - a qualquer **outro interesse difuso ou coletivo**

284. Assim, o dano pode ser dividido em patrimonial e moral, de acordo com o critério dos reflexos na esfera jurídica atingida, conforme trata Carlos Alberto Bittar:

Permite essa classificação alcançar-se o âmago da composição da teoria do dano, dividindo-se este em material ou moral, consoante se manifeste no aspecto patrimonial (ou pecuniário) da esfera jurídica lesada. Com isso, têm-se em conta as duas facetas básicas da esfera jurídica dos entes personalizados, a material e a moral, compreendida na primeira o acervo dotado de economicidade, na segunda, **o conjunto de valores reconhecidos como integrantes das veias afetiva (ou sentimental), intelectual (de percepção e de entendimento) e valorativa (individual e social) da personalidade [...]** (BITTAR, Carlos Alberto. Reparação Civil por Danos Morais, S. Paulo, RT, 1993.)

285. O dano moral coletivo é, por sua vez, a ofensa a valores fundamentais da sociedade ou de uma determinada comunidade, ou, no dizer de Carlos Alberto Bittar Filho, é a *“injusta lesão da esfera moral de dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos”* (BITTAR FILHO, Carlos Alberto. Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro).

286. Para Xisto Tiago de Medeiros Neto, o dano moral coletivo:

“...corresponde à **lesão injusta e intolerável a interesses difusos ou direitos titularizados pela coletividade** (considerada como um todo ou em qualquer de suas expressões – grupos, classes ou categoriais de pessoas), os quais possuem **natureza extrapatrimonial, refletindo valores e bens fundamentais para a sociedade [...]**” (MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. Dano Moral Coletivo. São Paulo: LTr. 2. ed. 2007. p. 137)

287. Essa também é a posição do Superior Tribunal de Justiça quando afirma existir dano extrapatrimonial de ordem coletiva nas hipóteses em que o ato *“agride, de modo totalmente injusto e intolerável, o ordenamento jurídico e os valores éticos fundamentais da sociedade em si considerada, a provocar repulsa e indignação na consciência coletiva”* (REsp 1502967 - Rel. Ministra Nancy Andriahi, Terceira Turma, DJe 14/8/2018). Aliás, em outra oportunidade, esse Tribunal assim também já decidiu:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO DO CONSUMIDOR. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/1973. NÃO OCORRÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CADASTRO DE PASSAGEM. LICITUDE. COMUNICAÇÃO PRÉVIA DO CONSUMIDOR. IMPRESCINDIBILIDADE. ART. 43, §2º DO CDC. AUSÊNCIA DE COMUNICAÇÃO. RESPONSABILIDADE DA MANTENEDORA DO CADASTRO. DANO MORAL COLETIVO. NÃO CONFIGURAÇÃO. 1. Ação civil pública questionando a legalidade, à luz das normas protetivas do Código de Defesa do Consumidor, tanto da manutenção do chamado "cadastro de passagem" ou "cadastro de consultas anteriores" quanto da utilização das informações neles inseridas como justificativa para a restrição de crédito solicitado por consumidores. 2. Acórdão recorrido que, confirmando a sentença primeva, julgou improcedente o pedido inicial. 3. O "cadastro de passagem" ou "cadastro de consultas anteriores" é um banco de dados de consumo no qual os comerciantes registram consultas feitas a respeito do histórico de crédito de consumidores que com eles tenham realizado tratativas ou solicitado informações gerais sobre condições de financiamento ou crediário. 4. A despeito de ser lícita a manutenção do cadastro de passagem, que é banco de dados de natureza neutra, ela está subordinada, como ocorre com todo e qualquer banco de dados ou cadastro de consumo, às exigências previstas no art. 43 do CDC. 5. A disponibilização das informações constantes de tal banco de dados - que ali foram inseridas sem prévia solicitação das pessoas a elas relacionadas - só é permitida, a teor do que expressamente dispõe o § 2º do art. 43 do CDC, após ser comunicado por escrito o consumidor de sua respectiva inclusão cadastral. 6. No caso, restou evidenciada a ausência de comunicação prévia dos consumidores que tiveram seus dados inseridos no cadastro de passagem objeto da controvérsia. Tal prática, e não o cadastro de passagem em si, é que se revela ilegal, mesmo porque, sem ter ciência da própria existência de registros em seu nome, fica o consumidor indiretamente impedido de solicitar "acesso às informações existentes em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele" (art. 43, caput, do CDC) e de, conseqüentemente, exigir a imediata correção de eventual inexistência, prerrogativa que lhe é expressamente assegurada pelo § 3º do próprio art. 43 do CDC. 7. A responsabilidade de adequar-se ao comando inserto no art. 43, § 2º, do CDC é exclusiva da mantenedora do banco de dados ora questionado. É sobre ela, por isso, que devem recair tanto a obrigação de abstenção da prática aqui reconhecida

como ilícita quanto a obrigação de reparar e compensar eventuais prejuízos de ordem material e moral que, comprovadamente, tenham sido suportados por consumidores em virtude de injusta negativa de concessão de crédito fundada única e exclusivamente nas anotações constantes do chamado "cadastro de passagem". 8. **O dano moral coletivo, compreendido como o resultado de uma lesão à esfera extrapatrimonial de determinada comunidade, se dá quando a conduta agride, de modo totalmente injusto e intolerável, o ordenamento jurídico e os valores éticos fundamentais da sociedade em si considerada, a provocar repulsa e indignação na consciência coletiva (arts. 1º da Lei nº 7.347/1985, 6º, VI, do CDC e 944 do CC, bem como Enunciado nº 456 da V Jornada de Direito Civil).** 9. Não basta a mera infringência à lei ou ao contrato para a caracterização do dano moral coletivo. É essencial que o ato antijurídico praticado atinja alto grau de reprovabilidade e transborde os lindes do individualismo, afetando, por sua gravidade e repercussão, o círculo primordial de valores sociais. Com efeito, para não haver o seu desvirtuamento, a banalização deve ser evitada. 10. Na hipótese, o simples fato de a mantenedora do "cadastro de passagem" não ter se desincumbido do ônus de providenciar a comunicação prévia do consumidor que teve seus dados ali incluídos, ainda que tenha representado ofensa ao comando legal do § 2º do art. 43 do CDC, passou ao largo de produzir sofrimentos, intranquilidade social ou alterações relevantes na ordem extrapatrimonial coletiva, descaracterizando, assim, o dano moral coletivo. 11. Recurso especial parcialmente provido. (REsp 1726270/BA, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, Rel. p/ Acórdão Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, 3ª TURMA, DJe 07/02/2019)

288. Vale dizer, o dano moral coletivo surge diante de uma **violação injusta e intolerável de valores fundamentais titularizados pela coletividade considerada, provocando repulsa e indignação na consciência coletiva.**

289. No caso ora em apreço, o que se demonstrou ao longo de toda a presente manifestação é que a atividade normalmente desenvolvida pelas demandadas, pela simples exploração no mercado de um serviço que causa dano como externalidade negativa, violou injustamente valores essenciais da sociedade brasileira, o que denota uma forma nociva e abusiva de implementação da liberdade de atuação no mercado. Assim, para além das despesas médicas acarretadas ao SUS, os fatos demonstram que a conduta das empresas rés acarretou danos a uma teia de direitos imateriais da coletividade, como abaixo melhor se apontará.

Da violação ao valor social da saúde pública da população brasileira

290. Consoante já apontado, as diversas manifestações técnicas produzidas pelos diferentes órgãos federais afetados à questão bem demonstram que a atividade explorada pelas rés produz danos que ultrapassam largamente a esfera individual dos usuários considerados, alcançando um dos mais relevantes patrimônios imateriais de qualquer coletividade: a saúde pública.

291. A NOTA TÉCNICA Nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS (Doc. 1), elaborada pelo Departamento de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas do Ministério da Saúde (DESMAD/SAES/MS), concluiu expressamente que os impactos observados não constituem efeitos secundários acidentais da atividade econômica, mas decorrem do próprio produto ofertado e da forma como ele é concebido e comercializado. Assinala o documento:

“As evidências disponíveis apontam os impactos à saúde mental associados às apostas são **inerentes à própria existência desse produto e as características que o estruturam**, não sendo possível dissociar este desfecho dos próprios mecanismos responsáveis pela retenção e propagação desta atividade.”

292. Mais adiante, no mesmo documento, o Ministério da Saúde reforça:

“O que os dados mostram é que o risco das apostas online vem do próprio desenho dos produtos e a forma como são apresentados e comercializados aos usuários. Esse risco também **não fica só com quem já tem transtorno do jogo diagnosticado. Os mecanismos neurobiológicos envolvidos são os mesmos pra qualquer pessoa exposta ao produto**, o que muda é o quanto cada uma é suscetível.”

293. A constatação é particularmente relevante porque demonstra que a lesão coletiva não decorre essencialmente de vulnerabilidades individuais pré-existentes, mas de mecanismos estruturais incorporados ao próprio modelo de exploração econômica das apostas. Não por outra razão, a mesma Nota Técnica registra que:

“O número de atendimentos realizados no SUS para os CID F63.0 (Jogo Patológico) e Z726 (Mania de Jogo e Aposta) no período de janeiro de 2018 a dezembro de 2025 **cresceu cerca de 140%**”.

294. No mesmo sentido, a Nota Técnica SEI nº 6299/2026/MF, expedida pela Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda, reconhece que a expansão das apostas, e seus efeitos financeiros, também produz reflexos significativos sobre a saúde mental dos indivíduos e sobre o bem-estar familiar, além de afetar a própria política pública de saúde, qualificando o fenômeno como questão de inequívoco interesse público. Senão vejamos:

Os reflexos sobre saúde mental adicionam outra dimensão ao problema. A OMS e o Ministério da Saúde reconhecem **os transtornos relacionados ao jogo e suas associações com ansiedade, transtornos de humor, problemas familiares, autolesão e suicídio**. Esses efeitos podem gerar custos não apenas para os indivíduos diretamente envolvidos, mas também para suas **famílias e para as políticas públicas de assistência e saúde**. Esses elementos são particularmente relevantes em um País no qual parcela expressiva da população possui baixa renda e limitada capacidade de absorção de perdas financeiras. Nessas circunstâncias, a expansão e a ampla disponibilidade de produtos de aposta **podem afetar de forma desproporcional indivíduos que apresentam menor capacidade econômica para suportar seus efeitos adversos**.

295. Resta, claro, assim, que os efeitos deletérios das apostas não atingem apenas os usuários individualmente considerados, mas a saúde, notadamente a mental, de toda a coletividade.

296. Como sabemos, a saúde da população constitui valor essencial compartilhado pela coletividade, consoante o art. 196 da CRFB. Quando uma atividade econômica é capaz de produzir, em escala nacional, aumento expressivo de transtornos comportamentais, dependência psicológica e aumento relevante dos serviços públicos de saúde, há inequívoca lesão à essa esfera moral coletiva.

Da violação ao valor social da dignidade da pessoa humana - proteção da vida

297. As evidências constantes dos autos revelam também que os efeitos das apostas não se limitam ao adoecimento psicológico, alcançando o próprio valor fundamental da vida humana.

298. A mesma Nota Técnica do Ministério da Saúde afirma outrossim que:

“A **associação entre apostas e comportamento** suicida é consistente, dose-dependente e evidenciada mesmo quando não há comorbidades.” (...)

“A maior metanálise disponível — 107 estudos, 25 países e cerca de 4,7 milhões de participantes — mantém a associação com ideação e tentativas de suicídio mesmo após ajuste para variáveis de confusão (...) e **a mortalidade por suicídio é cerca de 15 vezes maior entre pessoas com o transtorno do jogo.**”

299. Mais adiante, conclui:

“o acesso e a comercialização desse produto, em especial em seu formato online, vêm se associando a um risco significativo de prejuízo à saúde mental, principalmente ao dano mais grave de todos, o suicídio.”

300. A exploração econômica de atividade reconhecidamente associada ao aumento do risco de mortes autoinfligidas traduz agressão grave a um dos valores fundantes da ordem constitucional brasileira, a saber, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CRFB). A dignidade da pessoa humana expressa o reconhecimento de que cada ser humano possui valor intrínseco e merece condições mínimas para desenvolver livremente sua personalidade, preservar sua integridade física e psíquica, e sua própria existência. Ademais, a vida, no Estado Democrático de Direito, não é concebida apenas como existência biológica, mas como vida digna, protegida contra situações que comprometam a saúde física, a saúde mental, a integridade psicológica, a autonomia e as condições materiais indispensáveis ao florescimento humano

301. Por essa razão, a dignidade funciona simultaneamente como fundamento, finalidade e limite das atividades econômicas, impedindo que a pessoa seja reduzida à condição de mero instrumento de obtenção de lucro ou vantagem econômica.

302. O sofrimento social produzido por essa realidade não se restringe aos indivíduos diretamente afetados, alcançando famílias, comunidades e instituições públicas, configurando inequívoca lesão transindividual. Trata-se de valor que transcende interesses individuais e integra o patrimônio moral compartilhado pela coletividade brasileira.

Da violação ao valor social da proteção da família

303. Como também já delineado, os danos produzidos pelas apostas não recaem exclusivamente sobre os apostadores, irradiando-se para seus núcleos familiares.

304. A Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda, no documento já referido, estimou que:

“as apostas tenham provocado, em 2025, **saída líquida de aproximadamente R\$ 62,5 bilhões dos orçamentos familiares brasileiros**”, registrando ainda que “essa transferência de recursos reduz a disponibilidade financeira das famílias para o cumprimento de suas obrigações e pode ampliar situações de vulnerabilidade econômica”.

305. Na mesma linha, o Ministério da Saúde:

“O dano vai além da própria pessoa com problemas de aposta, **afetando, em média, outras 6 pessoas.**”

“**Filhos** de pessoas com jogo problemático apresentam **risco aumentado de suicídio**, além de outros agravos à saúde mental (...). Além disso, sabe-se que o jogo problemático associa-se a maior risco de **violência familiar**, inclusive por parceiro.”

306. Como se sabe, a família ocupa posição de absoluta centralidade no sistema constitucional brasileiro, sendo reconhecida pela Constituição da República não apenas como espaço privado de convivência afetiva, mas como verdadeira instituição fundamental para a preservação da dignidade da pessoa humana e para a própria estabilidade da ordem social (art. 226 da CRFB). A proteção da família transcende, assim, os interesses individuais de seus membros e converte-se em autêntico valor constitucional coletivo, indispensável à realização dos objetivos fundamentais da República.

307. Atinge-se, assim, outro valor que transcende interesses individuais e integra o patrimônio moral comum da sociedade: a preservação da estabilidade familiar, da convivência doméstica e da segurança econômica dos lares brasileiros.

Da violação ao valor social da proteção integral da infância e da juventude

Ademais, as crianças e adolescentes vêm sendo expostos de forma reiterada ao ambiente das apostas e às estratégias de marketing utilizadas pelas operadoras, a despeito da vedação imposta pela Lei nº 15.211/20225 - ECA Digital.

A SENACON/MJSP, por intermédio da INFORMAÇÕES Nº 02282/2026/CONJUR-MJSP/CGU/AGU, identificou que: “diversas publicidades estão sendo realizadas por influenciadores menores de 18 anos (mirins), **direcionadas para crianças e adolescentes**”. A mesma documentação registra denúncia apresentada pelo Instituto Alana envolvendo publicidade de apostas realizada por influenciadores infantis em redes sociais.

308. Por sua vez, a Secretaria Nacional de Direitos Digitais, do Ministério da Justiça, informou ter identificado (INFORMAÇÕES Nº 02282/2026/CONJUR-MJSP/CGU/AGU): “*sites e aplicativos de apostas de quota fixa potencialmente acessíveis ao público infantojuvenil*”.

309. O próprio Ministério da Saúde apontou também, na Nota Técnica já referenciada, que: “*os **adolescentes se destacaram como grupo particularmente vulnerável: entre os que apostaram no último ano, 55,2% apresentavam padrão de risco ou problemático.***”

310. A proteção da infância e da juventude também constitui valor fundante da ordem constitucional brasileira, de acordo com o art. 227 da CRFB. A exploração econômica de atividade reconhecidamente associada à dependência comportamental, com estratégias de comunicação capazes de alcançar menores de idade, representa lesão direta também a esse patrimônio moral da coletividade.

Da violação ao valor social da confiança, da transparência e da boa-fé nas relações de consumo

311. Também se apontou que os ambientes digitais das apostas são estruturados mediante mecanismos destinados a influenciar e manipular comportamentos de consumo. Segundo o Ministério da Saúde, como já mencionado:

“A arquitetura das plataformas (**dark patterns**) **desequilibra a decisão do usuário** de modo sistemático.” (...)

“Mecanismos como **nagging** e **sludging** facilitam depósitos e dificultam saques, pausas e encerramento de conta.” (...)

“Essas são estratégias cujo objetivo final é **maximizar o tempo de uso e aumentar os valores gastos** pelos usuários.”

312. Mais adiante, a Nota Técnica afirma que tais mecanismos: *“exploram vieses cognitivos comuns a todo ser humano e **manipulam o consumidor a tomar decisões de alto risco**”*.

313. A lesão produzida não é meramente individual. O que se compromete é a confiança coletiva depositada pela sociedade na existência de relações de consumo transparentes, leais e compatíveis com a boa-fé objetiva, valor também constitucional, nos termos do art. 170, V, da CRFB.

Da violação ao valor social da proteção dos vulneráveis e da solidariedade social

314. Outro aspecto particularmente grave reside na concentração dos efeitos nocivos justamente sobre os segmentos mais vulneráveis da população.

315. A Nota Técnica nº 6299/2026 do Ministério da Fazenda conclui: *“as apostas não apenas **atraem indivíduos que já se encontram em situação de maior vulnerabilidade financeira**, mas também podem contribuir para o agravamento dessa condição.”*

316. E observa que, nesse contexto: *“os recursos destinados às apostas podem competir diretamente com despesas essenciais, como **alimentação, habitação, transporte, pagamento de dívidas e outras necessidades básicas**.”*

Até mesmo o Banco Central (Ofício 33798/2026-BCB/PGBC) ressaltou que:

a experiência observada desde a expansão das apostas de quota fixa segue revelando insuficiência das salvaguardas para proteger consumidores vulneráveis, prevenir superendividamento, resguardar o mínimo existencial, proteger o risco de comprometimento da integridade do Sistema Financeiro Nacional (SFN), mitigar riscos de fraude e assegurar padrões adequados de proteção ao consumidor financeiro.

317. Paralelamente, os documentos da SENACON, da SEDIGI e do Ministério da Saúde registram que aproximadamente cinco milhões de beneficiários do Bolsa Família transferiram bilhões de reais para plataformas de apostas.

318. A exploração econômica de atividade que se expande à custa do aprofundamento da vulnerabilidade econômica de milhões de famílias representa afronta ao valor coletivo da solidariedade social e ao compromisso constitucional de proteção dos mais frágeis. Vale apontar que o art. 203, VI, da CRFB estabelece que *“a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos...a **redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza**.”*

Da violação ao valor social da estabilidade e da própria ordem econômica

319. Por fim, os efeitos da atividade extrapolam os consumidores diretamente envolvidos e alcançam a coletividade sob a perspectiva macroeconômica.

320. A Nota Técnica do Ministério da Fazenda registra, como dito:

“as apostas tenham provocado, em 2025, saída líquida de aproximadamente R\$ 62,5 bilhões dos orçamentos familiares brasileiros”.

(...) “a probabilidade de o indivíduo apresentar dívida vencida há pelo menos 90 dias aumenta 3,7 pontos percentuais” e que a inadimplência no cartão de crédito aumenta “38,7%”.

321. Também aponta que:

“Os efeitos associados às apostas de quotas fixas **não se restringem à inadimplência**, há também **impacto na liquidez financeira** do indivíduo. Carvalho et al. (2026) identificam **redução de aproximadamente 43% na variação mensal dos saldos bancários dos indivíduos** após o início da prática de apostas, indicando diminuição relevante da liquidez financeira disponível para **consumo, poupança e formação de reservas de**

emergência. A consequência é uma redução da resiliência financeira das famílias, com a redução do colchão financeiro disponível para assegurar o funcionamento cotidiano e a estabilidade econômica das famílias”.

322. Além disso, conclui que:

“as apostas podem ter **reduzido a atividade econômica nacional entre R\$ 120 bilhões e R\$ 141 bilhões em 2025**”, enquanto “os efeitos da inadimplência associados às apostas on-line retiraram aproximadamente R\$ 143 bilhões do comércio varejista”.

323. A própria Nota Técnica sintetiza que:

“os efeitos econômicos das apostas podem extrapolar a esfera individual dos apostadores, alcançando o consumo das famílias, o mercado de crédito e a dinâmica econômica em sentido mais amplo.”

324. Não se está, portanto, diante de meros prejuízos patrimoniais fragmentados. A atividade gera abalo difundido sobre a saúde financeira das famílias brasileiras, sobre a circulação de riquezas e sobre a própria ordem econômica constitucionalmente protegida (art. 170 da CRFB)

325. Ante todo o exposto, não restam dúvidas que a conduta das empresas réis acarretou danos a uma teia de direitos imateriais da coletividade, verdadeiros valores essenciais da sociedade brasileira, constitucionalmente assegurados. Assim, para além das despesas médicas ao SUS, os fatos demonstram que as demandadas devem ser condenadas outrossim nos ressarcimento aos danos morais coletivos ocasionados a toda a sociedade brasileira.

Da natureza "in re ipsa" do dano moral coletivo

326. Importante registrar que o dano moral coletivo se configura *in re ipsa*, ou seja, pelo simples desvalor da conduta, dispensando a demonstração de prejuízos ou de efetivo abalo moral.

327. Trata-se de uma categoria autônoma de dano que não se identifica com os tradicionais atributos da pessoa humana (dor, sofrimento ou abalo psíquico), nem com eventuais danos materiais pleiteados. Cuida-se, assim, de dano presumido, no qual é suficiente a mera comprovação da prática de conduta ilícita, sendo desnecessária a demonstração de prejuízos concretos ou o efetivo abalo moral.

328. No que tange ao dano moral coletivo, a jurisprudência do STJ já assentou sua natureza "in re ipsa" em diversas oportunidades. Senão vejamos:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. IMPOSSIBILIDADE.

1. O dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*, ou seja, sua configuração decorre da mera constatação da prática de conduta ilícita que, de maneira injusta e intolerável, viole direitos de conteúdo extrapatrimonial da coletividade, revelando-se desprovidos a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral. Precedentes.

2. Independentemente do número de pessoas concretamente atingidas pela lesão em certo período, o dano moral coletivo deve ser ignóbil e significativo, afetando de forma inescusável e intolerável os valores e interesses coletivos fundamentais.

3. O dano moral coletivo é essencialmente transindividual, de natureza coletiva típica, tendo como destinação os interesses difusos e coletivos, não se compatibilizando com a tutela de direitos individuais homogêneos.

4. A condenação em danos morais coletivos tem natureza eminentemente sancionatória, com parcela pecuniária arbitrada em prol de um fundo criado pelo art. 13 da LACP - fluid recovery -, ao passo que os danos morais individuais homogêneos, em que os valores destinam-se às vítimas, buscam uma condenação genérica, seguindo para posterior liquidação prevista nos arts. 97 a 100 do CDC.

5. Recurso especial a que se nega provimento. (Resp n. 1610821, Relator Ministro Luis Felipe Salomão, DJE 26/02/2021)

CONSUMIDOR E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXPLORAÇÃO DE JOGO DE BINGO. VIOLAÇÃO À INTEGRIDADE MORAL DOS CONSUMIDORES. DANOS MORAIS COLETIVOS. CARACTERIZAÇÃO IN RE IPSA. SÚMULA 168/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADA. EMBARGOS NÃO CONHECIDOS.

1. É remansosa a jurisprudência deste Tribunal Superior no sentido de que o dano moral coletivo é aferível *in re*

ipsa, dispensando a demonstração de prejuízos concretos e de aspectos de ordem subjetiva. O referido dano será decorrente do próprio fato apontado como violador dos direitos coletivos e difusos, por essência, de natureza extrapatrimonial, sendo o fato, por si mesmo, passível de avaliação objetiva quanto a ter ou não aptidão para caracterizar o prejuízo moral coletivo, este sim nitidamente subjetivo e insindicável.

2. O dano moral coletivo somente se configurará se houver grave ofensa à moralidade pública, objetivamente considerada, causando lesão a valores fundamentais da sociedade e transbordando da tolerabilidade. A violação aos interesses transindividuais deve ocorrer de maneira inescusável e injusta, percebida dentro de uma apreciação predominantemente objetiva, de modo a não trivializar, banalizar a configuração do aludido dano moral coletivo. 3. A tese jurídica, trazida no acórdão ora embargado, de que o dano moral coletivo se configura in re ipsa, está e em conformidade com a jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça, o que leva à incidência da Súmula 168/STJ.

4. Os arestos cotejados, analisando hipóteses fáticas distintas, adotaram o mesmo raciocínio jurídico, ora reconhecendo, ora afastando o dano moral coletivo, entendendo ser este aferível in re ipsa, e independer de prova do efetivo prejuízo concreto ou abalo moral. O paradigma adota a mesma inteligência do aresto ora hostilizado, exigindo uma violação qualificada ao ordenamento jurídico, de maneira que o evento danoso deve ser reprovável, intolerável e extravasar os limites do individualismo, atingindo valores coletivos e difusos primordiais. Assim, não há dissenso pretoriano entre ambos os arestos.

5. Embargos de divergência não conhecidos.

(EResp nº 1342846, Relator Min. Raul Araújo, DJE 03/08/2021)

329. Assim, para sua configuração, torna-se suficiente a mera demonstração da ilicitude da ação e de sua ofensa a valores de uma dada coletividade ou sociedade.

330. Conforme já discorrido anteriormente, as condutas descritas tiveram por alvo diversos valores fundamentais da sociedade brasileira, a vida, a saúde pública, a saúde mental, a proteção da família, a proteção integral da infância e juventude, a confiança nas relações de consumo, a proteção dos vulneráveis, a solidariedade social e a estabilidade econômica, e representaram violação ilícita, injusta, significativa e intolerável a tais bens jurídicos.

VI.5 DO VALOR DO DANO MORAL COLETIVO

331. Nos termos da jurisprudência do STJ, a fixação do valor da indenização por danos morais, inclusive coletivos, deve seguir o método bifásico, o que assegura um arbitramento equitativo e coerente, minimizando a subjetividade na sua mensuração. Conforme entendimento pacífico (REsp n. 1.539.056/MG, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 6/4/2021, DJe de 18/5/2021; REsp n. 959.780/ES, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 26/4/2011, DJe de 6/5/2011), o método bifásico prevê as seguintes etapas:

1) Na primeira etapa, deve-se estabelecer um valor básico para a indenização, considerando o bem jurídico lesado, com base em grupo de precedentes jurisprudenciais que apreciaram casos análogos;

2) Na segunda etapa, devem ser consideradas as circunstâncias do caso, para fixação definitiva do valor da indenização, à luz de fatores específicos, como a gravidade da conduta, a extensão do dano, a capacidade econômica do ofensor e o efeito pedagógico da decisão, atendendo à determinação legal de arbitramento equitativo pelo juiz.

332. Ademais, sabe-se que o STJ possui jurisprudência consolidada no sentido da possibilidade do pedido autoral deixar ao arbitramento exclusivo do Juiz o valor do dano moral, sem a necessidade de indicação prévia pelo demandante na inicial, senão vejamos:

"RECURSOS ESPECIAIS. DIREITO AMBIENTAL. OFENSA AOS ARTS. 293 302 E 324 DO CPC/1973, 21 DA LEI 7.347/1985 E 6º, VIII, DA LEI 8.078/1990. SÚMULA 211/STJ. ART. 295, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC/1973. INEXISTÊNCIA DE INÉPCIA. CONTROVÉRSIA BEM DELIMITADA. ART. 286 DO CPC/1973. PEDIDO GENÉRICO. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE OFENSA AOS ARTS. 5º DA LEI 7.347/1985, 128, 315, CAPUT, PARÁGRAFO ÚNICO, E 460 DO CPC/1973.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada, após meses de tentativas de composição amigável, pelo Ibama contra usina de açúcar visando, no essencial, determinar à empresa que proceda ao licenciamento de sua atividade agrícola, à averbação da Reserva Legal e à recuperação das Áreas de Preservação Permanente.

2. O Tribunal de origem ressalta que a empresa "atua desde 1887, sendo precedida de engenhos que já exploravam a atividade agrícola de plantio de cana de açúcar desde a época colonial", parecendo indicar que o Código Florestal não se aplicaria na espécie, no que contrariaria, de forma frontal, a jurisprudência pacífica do STJ. Entendeu, ainda, que "a menção genérica à recuperação da área supostamente degradada e à condenação ao pagamento de uma indenização e à compensação ambiental se revela inconsistente e imprecisa, não se podendo

identificar, razoavelmente, a causa de pedir e o o respaldo jurídico da súplica". Conclui que a petição, no que tange à Reserva Legal e APPs, não "evidencia o parâmetro temporal a ser observado, para tal providência". Tudo para decidir pela inépcia da inicial.

3. Acerca da alegada violação dos arts. 286 (pedido genérico) e 295, parágrafo único (inépcia da petição inicial), do CPC/1973, a irresignação do Ibama merece prosperar.

4. A petição da Ação Civil Pública ambiental deve identificar os pedidos (p. ex., desocupação de espaço protegido, reparação e compensação por eventuais danos causados) e as causas de pedir (p.ex., exploração ilegal de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal). A extensão, gravidade e localização exata da ocupação e exploração indevidas são o objeto principal da instrução judicial no processo de conhecimento, com produção de prova pericial, ocorrendo, amiúde, que isso se dê somente na fase de liquidação ou cumprimento de sentença. Foi exatamente essa a técnica descritiva utilizada pelo Ibama na sua longa e minuciosa petição inicial (basta, para se constatar, que se confirmem os itens I, IV, V e VII da peça), donde descabido falar em inépcia da exordial.

5. Mesmo que se admita ser o pedido genérico (o que não procede), ainda assim a inicial não poderia ser considerada inepta, pois seria caso de se admitir sua formulação nesses termos, por impossibilidade de apresentação de pedido líquido. **Como se sabe, o STJ admite formulação de pedido genérico diante da impossibilidade de imediata mensuração do quantum debeatur ou da necessidade de prova complexa, de natureza técnica, bem como nas hipóteses de dano moral. Nesse sentido: REsp 1120117/AC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 10.11.2009, DJe 19.11.2009; REsp 1.534.559/SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 22.11.2016, DJe 21.12.2016; REsp 764.820/MG, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 24.10.2006, DJ 20.11.2006, p. 280; AgRg no Ag 1.300.075/SP, Rel. Ministro Massami Uyeda, Terceira Turma, julgado em 3.8.2010, DJe 18.8.2010.**

6. Recurso Especial do Ibama parcialmente conhecido e, nessa parte, provido. Recurso Especial da Usina Trapiche não provido.

(REsp n. 1.597.833/PE, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/5/2017, DJe de 9/9/2020.)"

"AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO NA PETIÇÃO INICIAL DOS VALORES PLEITEADOS A TÍTULO DE DANOS MORAIS E MATERIAIS. POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO LÓGICO-SISTEMÁTICA. INÉPCIA NÃO CONFIGURADA. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO DESPROVIDO.

1. É entendimento desta Corte Superior que é possível a apresentação de pedido genérico quanto ao valor da reparação dos danos cujo ressarcimento se busca, desde que a pretensão autoral esteja corretamente individualizada, como no caso dos autos. Precedentes.

2. A orientação jurisprudencial desta Corte Superior também estabelece que a pretensão deduzida em juízo não se limita a determinado capítulo da petição inicial, merecendo atenção do julgador tudo o que se pode extrair mediante interpretação lógico-sistemática das razões apresentadas.

3. No caso dos autos, a Corte de origem consignou que, conquanto a autora não tenha delimitado na inicial quais valores seriam devidos a título de danos materiais e morais, é possível extrair tal conclusão da narração dos fatos, sem que se cogite de inépcia da inicial.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp n. 2.105.832/SC, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 26/9/2022, DJe de 7/10/2022.)"

"DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. APLICAÇÃO DO CPC/1973. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANO MATERIAL E COMPENSAÇÃO POR DANO MORAL. COBRANÇAS INDEVIDAS. INSCRIÇÃO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. PEDIDO GENÉRICO. POSSIBILIDADE. INDIVIDUALIZAÇÃO DA PRETENSÃO AUTURAL. VALOR DA CAUSA. QUANTIA SIMBÓLICA E PROVISÓRIA.

1. Ação ajuizada em 16/12/2013. Recurso especial interposto em 14/05/2014. Autos atribuídos a esta Relatora em 25/08/2016.

2. Aplicação do CPC/73, a teor do Enunciado Administrativo n. 2/STJ.

3. É pacífica a jurisprudência desta Corte quanto à possibilidade de formulação de pedido genérico de compensação por dano moral, cujo arbitramento compete exclusivamente ao juiz, mediante o seu prudente arbítrio.

4. Na hipótese em que for extremamente difícil a imediata mensuração do quantum devido a título de dano material - por depender de complexos cálculos contábeis -, admite-se a formulação de pedido genérico, desde que a pretensão autoral esteja corretamente individualizada, constando na inicial elementos que permitam, no decorrer do processo, a adequada quantificação do prejuízo patrimonial.

5. Em se tratando de pedido genérico, o valor da causa pode ser estimado em quantia simbólica e provisória, passível de posterior adequação ao valor apurado na sentença ou no procedimento de liquidação.

6. Recurso especial parcialmente provido."

(Recurso Especial Nº 1.534.559 - SP. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. 3ª Turma. Publicado no DJE em 01/12/2016)

333. Assim, conclui-se que a indenização deve ser fixada por esse Juízo, em valor condizente com a gravidade da conduta e os critérios jurisprudenciais do E. STJ - o qual se postula na ordem de, no mínimo, **R\$ 1.000.000.000,00** (um bilhão de reais). Este montante deve cumprir tanto a função compensatória quanto a pedagógica, reafirmando a importância da responsabilidade objetiva e preservando a confiança nas instituições do Estado.

334. No caso ora em apreço, considerando suas especificidades, deve-se valer dos parâmetros relevantes a seguir delineados:

Gravidade da ofensa e extensão do dano

335. A gravidade da lesão produzida pelas requeridas revela-se extraordinária e transcende em muito a esfera patrimonial dos indivíduos diretamente envolvidos com as apostas. Como amplamente demonstrado ao longo desta petição, não se está diante de danos isolados ou episódicos, mas de um fenômeno social de grandes proporções, que alcança milhões de brasileiros e compromete valores fundamentais sobre os quais se assenta a ordem constitucional brasileira. Os órgãos técnicos federais identificaram impactos relevantes sobre a saúde mental da população, a proteção da vida, a estabilidade das relações familiares, a proteção da infância e adolescência, a saúde financeira das famílias e a própria eficácia de políticas públicas voltadas à proteção dos grupos vulneráveis.

336. A extensão do dano revela-se igualmente expressiva. Segundo dados utilizados pelo Ministério da Saúde, o Brasil conta com aproximadamente 28 milhões de apostadores, dos quais cerca de 10,9 milhões já apresentam padrão de risco ou problemático. Também foi registrado crescimento aproximado de 140% nos atendimentos realizados pelo SUS relacionados ao jogo patológico e à mania de jogo e aposta, demonstrando que os efeitos da atividade já produzem impactos concretos e crescentes sobre os serviços públicos de saúde financiados pela coletividade.

337. Há, ainda, ofensa simultânea a uma pluralidade de valores juridicamente tutelados: a dignidade da pessoa humana, a vida, a saúde, a proteção integral da criança e do adolescente, a proteção da família, a defesa do consumidor, a proteção dos vulneráveis e a própria ordem social e econômica constitucionalmente protegida. O dano não se restringe a um grupo determinado de consumidores, mas alcança toda a coletividade brasileira, produzindo consequências cuja magnitude sequer pode ser integralmente dimensionada no presente momento, tendo em vista o caráter contínuo e progressivo das externalidades negativas associadas à atividade explorada pelas requeridas.

Finalidade pedagógica

338. A indenização por dano moral coletivo deve cumprir relevante função preventiva e dissuasória, apta a desencorajar a repetição de condutas semelhantes e a impedir que o custo social da atividade econômica continue sendo integralmente suportado pela coletividade.

339. Nessas circunstâncias, a fixação de indenização em patamar reduzido converteria o dano moral coletivo em mero custo operacional da atividade econômica, esvaziando integralmente sua finalidade preventiva. A condenação deve ser suficientemente expressiva para induzir mudanças efetivas de comportamento empresarial, estimular investimentos reais em prevenção de danos, proteção dos consumidores e mitigação das externalidades negativas identificadas pelos órgãos públicos especializados.

340. Somente assim será possível assegurar que parte do custo social da atividade seja internalizado pelos agentes econômicos que dela extraem benefícios bilionários, em vez de continuar sendo absorvido exclusivamente pela sociedade brasileira e pelos cofres públicos.

Capacidade econômica das ofensoras

341. A capacidade econômica das requeridas constitui elemento igualmente relevante para a fixação do montante indenizatório.

342. Conforme demonstrado ao longo desta demanda, as empresas rés integram um dos setores econômicos de mais rápida expansão no país, movimentando dezenas de bilhões de reais anualmente e operando em mercado marcado por elevado grau de concentração econômica. Os dados oficiais apontam receitas brutas anuais da ordem de dezenas de bilhões de reais, além da movimentação de recursos significativamente superiores por intermédio dos sistemas de pagamento utilizados nas apostas (Nota Técnica SEI nº 6299/2026/MF e NOTA TÉCNICA Nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS).

343. Tratam-se, portanto, de empresas dotadas de elevada capacidade financeira, ampla estrutura operacional e significativo poder econômico, circunstância que afasta qualquer risco de que a condenação produza enriquecimento sem causa da coletividade ou inviabilização da atividade empresarial. Ao contrário, a robustez econômica das demandadas impõe que a indenização seja arbitrada em montante compatível com sua dimensão econômica, sob pena de completa perda de eficácia da tutela jurisdicional.

344. Dessa forma, considerando a extrema gravidade das lesões constatadas, a multiplicidade dos valores constitucionais atingidos, a enorme extensão dos danos produzidos, o caráter continuado das condutas e a elevada capacidade econômica das requeridas, revela-se necessária a fixação de indenização por dano moral coletivo em patamar compatível com a magnitude da ofensa, suficientemente expressivo para evitar que a exploração econômica da atividade continue ocorrendo à custa da socialização dos danos e da transferência de seus custos para a coletividade brasileira.

VI.6 DA NULIDADE DAS APOSTAS REALIZADAS POR PESSOAS DIAGNOSTICADAS COM LUDOPATIA. ABUSIVIDADE. RESTITUIÇÃO EM DOBRO DOS VALORES. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. TUTELA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

345. Por fim, o último aspecto deduzido pela União na presente demanda diz respeito à nulidade de pleno direito das apostas realizadas por pessoas diagnosticadas com ludopatia e suas consequências jurídicas como a restituição de valores -- de forma autônoma à reparação por danos coletivos --, na forma do Código de Defesa do Consumidor. Cuida-se, no ponto, indivíduos legalmente impedidos de apostar no momento da vigência de tais vedações. Confira-se o comando expresso contido na Lei Federal 14.790/2023, regente no momento dos atos:

"Dos Impedidos de Apostar

Art. 26. É vedada a participação, direta ou indireta, inclusive por interposta pessoa, na condição de apostador, de: (...)

VI - pessoa diagnosticada com ludopatia, por laudo de profissional de saúde mental habilitado; e

VII - outras pessoas previstas na regulamentação do Ministério da Fazenda.

§ 1º **São nulas de pleno direito** as apostas realizadas em desacordo com o previsto neste artigo.

§ 2º As vedações previstas nos incisos II, IV e V do **caput** deste artigo estendem-se aos cônjuges, aos companheiros e aos parentes em linha reta e colateral, até o segundo grau, inclusive, das pessoas impedidas de participar, direta ou indiretamente, na condição de apostador." (grifou-se)

346. Consoante salientado pela Nota Técnica nº 37/2026/GAB-DPDC/SENACon/MJSP (Doc. 7), trata-se de “de norma de ordem pública e interesse social, na mesma linha das normas de proteção do consumidor (art. 1º do CDC). Ela não pode ser afastada pela vontade das partes, pelos Termos e Condições da plataforma ou pela conduta posterior do apostador”.

347. Nesse medida, sua finalidade é a proteção da saúde de pessoa acometida por condição clínica reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (CID-11, 6C50), cuja vulnerabilidade justificou a própria vedação legal. A norma **concretiza, no mercado de apostas, o direito básico do consumidor à proteção da vida, da saúde e da segurança** contra os riscos provocados no fornecimento de serviços considerados perigosos ou nocivos (art. 6º, inciso I, do CDC).

348. Tal proteção, enfatiza a SENACON/MJSP, não se esgota na vedação legal e alcança um **dever de cuidado reforçado via rastreabilidade dos padrões de comportamento compulsivo**. Esse dever decorre, de um lado, "do princípio da vulnerabilidade e da boa-fé objetiva (art. 4º, incisos I e III), do dever de segurança e de efetiva prevenção de danos (arts. 6º, incisos I e VI, 8º e 9º) e da responsabilidade objetiva pelo serviço que não oferece a segurança legitimamente esperada (art. 14), todos do CDC. De outro, decorre dos deveres específicos de jogo responsável previstos na Portaria SPA/MF nº 1.231/2024. E mais, pela condição específica do público-alvo, como destacado ao longo desta inicial :

"(...) A prevalência de comportamento de risco **concentra-se em grupos que se aproximam da categoria de hipervulnerabilidade** reconhecida pela doutrina consumerista. Em relação a esses consumidores, o art. 39, inciso IV, do CDC veda ao fornecedor prevalecer-se de sua fraqueza em razão da saúde ou da condição social

349. O dever restou densificado na Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, que o converte esse comando em **obrigações concretas**:

"O art. 3º impõe ao agente operador atuar com diligência na estruturação de seu sistema de apostas, a fim de prevenir a dependência e os transtornos do jogo patológico (inciso I, alínea "b"). O art. 4º impõe-lhe **três deveres: acompanhar o comportamento dos apostadores quanto ao risco de dependência e de transtornos do jogo patológico** (inciso VI); **sugerir, independentemente de solicitação, limites prudenciais, alertas, bloqueios, autoteste ou autoexclusão, de acordo com a classificação de perfil prevista em sua política de jogo responsável** (inciso VII); e **suspender o uso do sistema de apostas pelos apostadores em risco alto** (inciso VIII). O art. 5º exige que essa política preveja ferramentas analíticas e metodologia de classificação e análise de dados para acompanhar e avaliar os perfis de risco dos apostadores (inciso III)"

350. Em suma, "a remissão do art. 4º, inciso VIII, à política de jogo responsável do operador não converte a suspensão em faculdade. A política é obrigatória, deve conter metodologia de classificação de risco (art. 5º, III) e deve refletir de maneira fidedigna o funcionamento real do sistema de apostas (art. 3º, IV). A regulamentação pressupõe, portanto, que o operador classifique seus usuários por perfil de risco e aja a partir dessa classificação, independentemente de qualquer iniciativa do consumidor.

351. Entre os marcadores/sinais considerados **padrões rastreáveis de comportamento compulsivo**, disponíveis ao operador, figuram **a)** aumento da frequência de acessos e de depósitos, especialmente em intervalos curtos; **b)** depósitos sucessivos logo após perdas, característicos da perseguição de perdas; **c)** escalada progressiva dos valores apostados; **d)** sessões prolongadas ou recorrentes em horários noturnos; **e)** incompatibilidade entre o volume movimentado e o perfil socioeconômico declarado ou inferível do apostador.

352. Desse modo, emergem duas consequências para a presente análise,. A primeira é que, **“comunicado o diagnóstico, o operador não pode alegar dificuldade em identificar a conta**, avaliar sua movimentação ou interromper o acesso, pois dispõe de todos os meios para fazê-lo de imediato. A segunda é que, **mesmo antes da comunicação, a existência de marcadores de risco que o monitoramento obrigatório deveria ter detectado afasta a alegação de desconhecimento da vulnerabilidade do apostador**. Essa circunstância é relevante para a qualificação da conduta como abusiva e para o regime da restituição em dobro”.

353. A propósito, em termos da ciência, tal comunicação feita pelo consumidor, ou por quem o represente, por qualquer meio apto a levar a informação ao seu conhecimento. Desse modo, em linha com princípio da boa-fé objetiva que orienta as relações de consumo, prossegue a Nota Técnica nº 37/2026/GAB-DPDC/SENACON/MJSP (Doc. 7): "Estão incluídos, entre outros, os canais de atendimento da própria plataforma (chat, correio eletrônico, formulários e serviço de atendimento ao consumidor), a notificação extrajudicial, a reclamação registrada em plataformas públicas como o Consumidor.gov.br e as reclamações perante os órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Se a comunicação não vier acompanhada do laudo, cabe ao operador, no exercício do dever de cuidado reforçado, solicitá-lo e suspender preventivamente o acesso. Sua inércia não pode ser invocada em seu próprio benefício". Assim estão sintetizadas as duas hipóteses, em grau crescente de gravidade:

Omissão diante de marcadores de risco rastreáveis	O agente operador deixa de acompanhar o comportamento do apostador, de classificá-lo por perfil de risco ou de suspender o uso do sistema quando a regulamentação o exige. A conduta configura prestação do serviço em desacordo com a regulamentação (art. 39, inciso VIII, do CDC) e revela que o operador dispunha de elementos para conhecer a vulnerabilidade do consumidor.
Manutenção do acesso e retenção dos valores após a comunicação do diagnóstico	O agente operador, ciente do impedimento legal, continua a processar depósitos e apostas e, posteriormente, recusa a restituição com base em cláusulas nulas. A conduta acumula a violação da vedação legal e regulamentar (art. 39, inciso VIII), o prevailecimento da fraqueza do consumidor em razão de sua saúde (art. 39, inciso IV) e a exigência de vantagem manifestamente excessiva (art. 39, inciso V). A gravidade aumenta quando há estímulos comerciais ativos no mesmo período.

354. Em suma: “conclui-se que a comunicação do diagnóstico ao agente operador, por qualquer meio, constitui o marco a partir do qual a ciência do impedimento é incontroversa, sem prejuízo da adoção de marco anterior, mais favorável ao consumidor, quando as circunstâncias demonstrarem que o operador conhecia ou deveria conhecer sua condição. Os registros dessa comunicação e da movimentação da conta permanecem, em regra, sob o domínio do operador. Por isso, sua demonstração corresponde à hipótese de facilitação da defesa do consumidor prevista no art. 6º, inciso VIII, do CDC”.

355. Diante do caráter abusivo da conduta, por violação a normas cogentes e de proteção à vulnerabilidade dessa categoria de consumidor, a restituição é medida que se impõe:

"O art. 39, inciso VIII, do CDC veda ao fornecedor colocar no mercado de consumo qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes. No mercado de apostas de quota fixa, essas normas compreendem a vedação legal de participação de pessoa diagnosticada com ludopatia (art. 26, inciso VI, da Lei nº 14.790/2023) e o dever regulamentar de impedir o cadastro e o uso do sistema por essa pessoa (art. 8º, inciso VI, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024). Compreendem também os deveres de acompanhar o comportamento dos apostadores e de suspender o uso do sistema por aqueles em risco alto de dependência e de transtornos do jogo patológico (art. 4º, incisos VI e VIII, da mesma Portaria)

Da conduta contrária à boa-fé objetiva e da inexistência de engano justificável:

O art. 42, parágrafo único, do CDC (...) dupla função. Recompõe o patrimônio do consumidor e, ao mesmo tempo, desestimula a cobrança indevida, retirando do fornecedor o incentivo econômico para reter valores que sabe ou deveria saber não lhe pertencerem. Essa segunda função é especialmente relevante em mercados nos quais o proveito obtido com a cobrança indevida, multiplicado por grande número de consumidores, pode superar o custo de eventuais restituições simples (...) A caracterização é reforçada quando o agente operador adota condutas ativas de solicitação de novos pagamentos. O envio de bônus, ofertas ou comunicações promocionais condicionadas a novos depósitos, dirigidas a consumidor impedido de apostar, constitui exigência direta de valores que o operador não poderia receber. Nessas hipóteses, a cobrança indevida não é apenas o efeito da manutenção do acesso: é o objeto da própria iniciativa comercial do fornecedor. (...)

356. Aliás, o tema da restituição em dobro foi objeto de recente decisão do Superior Tribunal de Justiça, ao apreciar o Tema 929 dos Recursos Repetitivos, com a seguinte tese: "(i) **A restituição em dobro do indébito (art. 42, parágrafo único, do CDC) independe da natureza do elemento volitivo do fornecedor que realizou a cobrança indevida, sendo cabível quando a referida cobrança consubstanciar conduta contrária à boa-fé objetiva. (i.a) A demonstração da omissão ou da recusa do fornecedor – como, por exemplo, em resposta a pedido informal e prévio do consumidor apontando a irregularidade da cobrança – será indício suficiente para embasar a pretensão de repetição em dobro. (i.b) Caberá ao fornecedor, na contestação ou na fase instrutória do processo, demonstrar que não atuou em contrariedade à boa-fé objetiva, isto é, que não agiu de forma desleal ou descuidada.**

357. Em relação à base de cálculo, igualmente em homenagem ao princípio da boa-fé e do enriquecimento sem causa, aqueles que efetivamente fizerem jus à restituição deverão ter os valores das eventuais premiações deduzidos. Em outras palavras, o critério das perdas líquidas, nos termos da mencionada Nota Técnica:

"Quanto ao valor, o critério que melhor traduz o prejuízo efetivo do consumidor é o das perdas líquidas: o perdas líquidas: os valores debitados em apostas a para do marco temporal, deduzidos os prêmios creditados em razão

dessas mesmas apostas, igualmente nulas. O resultado equivale aos depósitos realizados no período, deduzidos os saques recebidos e o saldo remanescente. Essa forma de cálculo tem a vantagem de poder ser conferida com os registros das instituições financeiras e de pagamento, sem dependência exclusiva dos dados do operador. O saldo existente na conta na data do marco pertence ao consumidor e deve ser devolvido integralmente, por não constituir indébito

358. Por fim, também de acordo com a compreensão do Superior Tribunal de Justiça e previsões do CDC, a delimitação da obrigação ocorrerá, posteriormente à sentença de caráter genérico, em cada procedimento executório específico:

“(…) ainda que a condenação em ação coletiva estabeleça claramente os direitos e as obrigações que possibilitam a sua execução, ela não tem a liquidez necessária ao cumprimento espontâneo da decisão, devendo ainda ser apurados em liquidação os destinatários (*cui debeat*) e a extensão da reparação (*quantum debeat*). Somente nesse momento, observou, é que se dará a individualização da parcela da condenação” (REsp 1762278/MS, 4ª Turma, Rel. Min. Antônio Carlos Ferreira, DJ de 05.11.2024)

359. Com esse aspecto adicional de proteção sob a ótica consumerista, portanto, a União conclui os fundamentos da presente ação civil pública em face dos impactos nocivos dos jogos e apostas online para a saúde no país - os quais, não por outra razão, terminaram por ensejar a vedação de tais atividades, na forma da Medida Provisória n. 1.394/2026.

VII. DOS REQUERIMENTOS

360. Sendo assim, e tendo em vista todo o exposto, a União requer:

a) a citação das demandadas, para contestarem a presente ação no prazo legal;

b) a intimação do Ministério Público Federal, nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei nº 7.347/85;

c) no **mérito, a procedência** da presente demanda, para condenar as rés à obrigação de **indenizar a União**, tanto em relação aos 5 (cinco) anos anteriores ao ajuizamento da demanda, como, periodicamente, enquanto se perdurarem os danos causados por tais atividades, devidamente apurados e atualizados na fase de **liquidação**.

Ademais, requer que tal condenação aponte as bases adicionais para a liquidação de sentença, estabelecendo que na referida fase deverão ser definidos:

c.1) identificação dos custos efetivamente suportados pela União com os serviços, procedimentos, tratamentos e políticas públicas relacionados aos agravos de saúde reconhecidamente associados às apostas;

c.2) determinação da chamada Fração Atribuível Populacional (FAP), relativamente a cada um dos agravos considerados;

c.3) utilização das metodologias epidemiológicas internacionalmente reconhecidas para mensuração do impacto sanitário de fatores de risco sobre populações;

c.4) identificação da parcela de responsabilidade atribuível a cada requerida, seja por meio da teoria do *market share*, seja, subsidiariamente, mediante responsabilização solidária.

d) bem como para condenar as rés ao **pagamento de indenização por danos morais coletivos**, na ordem de, **no mínimo, R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais)** e, por fim;

e) para condenar as rés à **restituição em dobro dos valores apostados por pessoas diagnosticadas com ludopatia** - seja pela manutenção do acesso e processamento de depósitos após a comunicação do diagnóstico, seja pela grave omissão diante de marcadores de risco rastreáveis - declarando-se a nulidade de pleno direito de tais apostas bem como da ineficácia das cláusulas dos Termos e Condições que atribuam ao apostador a integralidade do risco financeiro ou limitem a restituição. forma do artigos 39, IV, V e VII e 42, p.ú. e 51, I, IV e XV, do Código de Defesa do Consumidor e demais vedações específicas. Tais valores deverão ser devidamente corrigidos monetariamente desde o débito, deduzindo-se eventuais prêmios

recebidos no mesmo período. A liquidação e posterior execução do julgado coletivo pelos destinatários ocorrerá nos moldes dos artigos 95, 97, 98, 100 e 103, inciso II, do CDC, pelo juízo competente.

361. Protesta-se, por fim, pela produção de provas documental, testemunhal e pericial, caso necessárias; o compartilhamento de provas; e a utilização de quaisquer outros meios probatórios para a solução da lide.

Dá-se à causa o valor simbólico de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Recife, 28 de setembro de 2026.

CARLOS EDUARDO D. DE OLIVEIRA LIMA Advogado da União	SAULO LOPES MARINHO Advogado da União
SOCORRO JANAINA M. LEONARDO Advogada da União Coord.Geral de Defesa da Democracia, Substituta	GUILHERME F. A. CINTRA GUIMARÃES Advogado da União
RAPHAEL RAMOS MONTEIRO DE SOUZA Advogado da União Proc. Nacional da União de Defesa da Democracia	MARIA CAROLINA SCHEIDEGGER NEVES Advogada da União Procuradora Regional da União na 5ª Região
CLARICE COSTA CALIXTO Advogada da União Procuradora-Geral da União	

ANEXOS

- DOC. 1 - Nota Técnica nº 60/2026-DESMAD/SAES/MS
- DOC. 2 - Nota Técnica nº 22/2026/DPDD-SEDIGI/SEDIGI/MJSP
- DOC. 3 - Nota Técnica SEI nº 6299/2026/MF
- DOC. 4 - Nota Técnica nº 34/2026/GAB-DPDC/SENACON/MJSP
- DOC. 5 - Nota Informativa SEI nº 2631/2026/SPA/MF
- DOC. 6 - Apresentação DESMAD/SAES/MS - mecanismos de persuasão e funcionalidades obscuras
- DOC .7 - Nota Técnica nº 37/2026/GAB-DPDC/SENACON/MJSP

Notas:

1. 1. Lei Federal nº 6.938/81: “Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

2. (...) “Vigora em nosso sistema jurídico o *princípio da reparação integral* ou *in integrum* do dano ambiental, irmão siamês do *princípio do poluidor-pagador*; a determinar a responsabilização por todos os efeitos decorrentes da conduta lesiva, incluindo, entre outros aspectos, o prejuízo suportado pela sociedade, até que haja completa e absoluta recuperação *in natura* do bem lesado.” (REsp 1454281/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, 2ª T, DJe 09/09/2016)

“É firme a jurisprudência do STJ no sentido de que, nos danos ambientais, incide a teoria do risco integral, advindo daí o caráter objetivo da responsabilidade, com expressa previsão constitucional (art. 225, § 3º, da CF) e legal (art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981), sendo, por conseguinte, descabida a alegação de excludentes de responsabilidade, bastando, para tanto, a ocorrência de resultado prejudicial ao homem e ao ambiente advindo de uma ação ou omissão do responsável.” (STJ, REsp 1175907/MG, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, 4ª T, DJe 19/08/2014)

3. Art. 120. Nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis.

4. Nos EUA, todavia, em relação ao setor tabagista, a Philip Morris e a Brown & Williamson, por meio do *Master Settlement Agreement*, concordaram em fazer pagamentos anuais perpétuos a 46 estados para compensá-los pelo dinheiro do contribuinte norte-americano gasto no programa de saúde social dos Estados Unidos (*Medicaid*) e por outras despesas decorrentes de doenças relacionadas ao tabaco. (TOBACCO CONTROL LEGAL CONSORTIUM. The Master Settlement Agreement: An Overview, ago. de 2015. Disponível em: <<http://www.publichealthlawcenter.org/sites/default/files/resources/tclc-fs-msa-overview-2015.pdf>>



Documento assinado eletronicamente por RAPHAEL RAMOS MONTEIRO DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3377414564 e chave de acesso a8121494 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAPHAEL RAMOS MONTEIRO DE SOUZA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-09-2026 16:52. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por SAULO LOPES MARINHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3377414564 e chave de acesso a8121494 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SAULO LOPES MARINHO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-09-2026 17:00. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por CLARICE COSTA CALIXTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3377414564 e chave de acesso a8121494 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLARICE COSTA CALIXTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-09-2026 16:50. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por SOCORRO JANAINA MAXIMIANO LEONARDO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3377414564 e chave de acesso a8121494 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): SOCORRO JANAINA MAXIMIANO LEONARDO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-09-2026 16:37. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por GUILHERME FRANCISCO ALFREDO CINTRA GUIMARÃES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3377414564 e chave de acesso a8121494 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUILHERME FRANCISCO ALFREDO CINTRA GUIMARÃES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-09-2026 16:35. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.