



CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
PROGRAMA DE MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL
ECONÔMICO

ANDRÉIA BOMFIM RODRIGUES

**DESAFIOS REGULATÓRIOS DAS APOSTAS ESPORTIVAS *ON-LINE*
NO BRASIL: UM ENFOQUE NA PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR**

GOIÂNIA – GO
2025

ANDRÉIA BOMFIM RODRIGUES

**DESAFIOS REGULATÓRIOS DAS APOSTAS ESPORTIVAS *ON-LINE*
NO BRASIL: UM ENFOQUE NA PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional Econômico, do Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA), na linha de pesquisa “Desenvolvimento econômico e princípios constitucionais da ordem econômica”, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Diógenes Faria de Carvalho

GOIÂNIA – GO
2025

Catálogo na fonte: Biblioteca UNIALFA

R696d

Rodrigues, Andréia Bomfim.

Desafios regulatórios das apostas esportivas on-line no Brasil: um enfoque na proteção ao consumidor. / Andréia Bomfim Rodrigues. – 2025. 138 f.: 30cm.

Orientador: Prof. Dr. Diógenes Faria Carvalho.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional Econômico, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2025.

1. Direito Constitucional Econômico. 2. Brasil. 3. Impactos Socioeconômicos. 4. Apostas Esportivas. I. Carvalho, Diógenes Faria. II. UNIALFA. III. Título.

CDU: 343.56+366(81)

ANDRÉIA BOMFIM RODRIGUES

**DESAFIOS REGULATÓRIOS DAS APOSTAS ESPORTIVAS DE
QUOTA FIXA *ON-LINE* NO BRASIL: UM ENFOQUE NA PROTEÇÃO
AO CONSUMIDOR**

Dissertação apresentada como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional Econômico, no Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA), defendida e aprovada em 31 de março de 2025, perante a Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores:

Professor Dr. Diógenes Faria de Carvalho
(Orientador – Unialfa)

Professor Dr. Luiz Fernando Afonso

Professora Dr^a. Fernanda Busanello Ferreira

Goiânia, 31 de março de 2025.

DEDICATÓRIA

Ao meu pai, cuja crença no poder transformador da educação me trouxe até aqui. Este trabalho é fruto da inspiração que ele deixou em minha vida.

Ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e, em especial, à sua Escola Judicial, incansáveis na capacitação de servidores, que me ofereceram suporte, inclusive, financeiro, para a realização desta pesquisa.

RESUMO

A presente dissertação analisa a evolução e os desafios regulatórios do mercado de apostas esportivas de quota fixa *on-line* no Brasil, sob a perspectiva do Direito Constitucional Econômico, com ênfase na proteção ao consumidor. O trabalho desenvolve-se dentro da linha de pesquisa “Desenvolvimento econômico e princípios constitucionais da ordem econômica”. Seu objetivo é examinar a evolução e os desafios regulatórios do mercado de apostas esportivas *on-line* no Brasil à luz do Direito Constitucional Econômico, destacando a importância da proteção ao consumidor e a necessidade de harmonizar o crescimento da atividade com princípios constitucionais como a livre iniciativa, a dignidade da pessoa humana, a justiça social e a defesa do consumidor. Examina-se como o arcabouço regulatório brasileiro sobre apostas esportivas de quota fixa *on-line* responde aos desafios de proteção dos apostadores, à luz dos princípios constitucionais que regem a ordem econômica. Investiga-se a evolução histórica das apostas no país, destacando como o setor tornou-se relevante do ponto de vista econômico. São descritas as principais normas editadas sobre o assunto. Por fim, são investigados a ludopatia, a exposição de crianças e adolescentes e o superendividamento, alguns dos impactos socioeconômicos associados à prática, abordando-se possíveis soluções para mitigá-los ou eliminá-los. A hipótese adotada foi a de que a regulação atual sobre o mercado de apostas esportivas, embora tenha avançado nos últimos anos, ainda possui lacunas que fragilizam a defesa do consumidor e dificultam a efetivação de princípios constitucionais econômicos. Ao final do trabalho, conclui-se que o conjunto normativo demanda aperfeiçoamentos estruturais e a adoção de estratégias intersetoriais de fiscalização, prevenção e educação. Para o desenvolvimento do estudo, foi empregado o método dedutivo, partindo-se da técnica de pesquisa bibliográfica e documental, com a utilização de recortes jornalísticos, enfrentando-se o tema sob um panorama interdisciplinar, pelos vieses jurídico, social, histórico e econômico.

Palavras-chave: Direito Constitucional Econômico. Apostas Esportivas de Quota Fixa. Regulação Econômica. Princípios Constitucionais da Ordem Econômica. Impactos Socioeconômicos.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the evolution and regulatory challenges of the online fixed-odds sports betting market in Brazil from the perspective of Constitutional Economic Law, with an emphasis on consumer protection. The study is conducted within the research line “Economic Development and Constitutional Principles of the Economic Order”. Its objective is to examine the evolution and the regulatory challenges of the online sports betting market in Brazil in light of Constitutional Economic Law, highlighting the importance of consumer protection and the need to reconcile the growth of this industry with constitutional principles such as free enterprise, human dignity, social justice, and consumer defense. It examines how the Brazilian regulatory framework for online fixed-odds sports betting addresses the challenges of protecting bettors, in accordance with the constitutional principles that govern the economic order. It investigates the historical development of betting in the country, underscoring how this sector has become economically significant. The primary regulations on the subject are described. Finally, it explores problem gambling, the exposure of children and adolescents, and over-indebtedness—some of the socioeconomic impacts associated with this activity—together with potential solutions to mitigate or eliminate them. The adopted hypothesis is that, although the regulation of the sports betting market has progressed in recent years, it still contains gaps that weaken consumer protection and hinder the effectiveness of constitutional economic principles. In conclusion, the study finds that the regulatory framework requires structural improvements and the adoption of intersectoral strategies for oversight, prevention, and education. To develop this study, the deductive method was employed, starting with bibliographic and documentary research, including journalistic excerpts, and approaching the topic from an interdisciplinary perspective encompassing legal, social, historical, and economic viewpoints.

Keywords: Constitutional Economic Law, Fixed-Odds Sports Betting, Economic Regulation, Constitutional Principles of the Economic Order, Socioeconomic Impacts.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 REGULAÇÃO DO MERCADO DE APOSTAS: PERSPECTIVAS DO DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO	12
1.1 O Direito Constitucional Econômico e o mercado de apostas.....	12
1.2 A regulação como forma de intervenção do Estado na economia.....	27
2 O CRESCIMENTO DO MERCADO DE APOSTAS ESPORTIVAS APÓS O ADVENTO DA LEI Nº 13.756/18	48
2.1 A evolução histórica das apostas no Brasil até a Lei nº 13.756/2018.....	49
2.2 O cenário normativo das apostas de quota fixa após a Lei nº 13.756/2018.....	55
3 OS IMPACTOS DAS APOSTAS ESPORTIVAS DE QUOTA FIXA <i>ON-LINE</i> NO BRASIL: PROBLEMAS E PERSPECTIVAS DE SOLUÇÃO NO CONTEXTO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO	78
3.1 Os problemas decorrentes das apostas esportivas no Brasil.....	78
3.2 Soluções para a mitigação dos impactos decorrentes das apostas esportivas.....	102
CONCLUSÃO	116
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119

LISTA DE SIGLAS

AIR	Análise de Impacto Regulatório
ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APS	Atenção Primária à Saúde
APA	Associação Americana de Psiquiatria
CBAP	Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CONAR	Conselho Nacional de Autorregulação Publicitária
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DARF	Documento de Arrecadação de Receitas Federais
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
IRPF	Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas
ICC	<i>Interstate Commerce Commission</i>
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
LLE	Lei da Liberdade Econômica
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial de Saúde

PND	Programa Nacional de Desestatização
PRO-REG	Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação
RAPS	Rede de Atenção Psicossocial
SIGAP	Sistema de Gestão de Apostas
SPA	Secretaria de Prêmios e Apostas
SUS	Sistema Único de Saúde

INTRODUÇÃO

A origem das apostas no Brasil remonta ao período colonial, quando foram introduzidas pelos europeus por meio de jogos de cartas, dados e outras formas de entretenimento. Ao longo dos séculos, essa atividade desenvolveu-se e assumiu diferentes contornos no país: das primeiras casas de apostas surgidas no século XVIII, passando pela efervescência dos cassinos na Era Vargas até a consolidação de atividades informais, a partir da expressa proibição de apostas sobre qualquer competição esportiva pela Lei de Contravenções Penais.

A Lei nº 13.756/2018 marcou um ponto de inflexão nesse cenário, ao legalizar as apostas esportivas de quota fixa, também conhecidas como *sports betting*, prática que associa o conhecimento e a análise do desempenho de times e atletas à possibilidade de ganhos previamente estipulados, dependendo da acurácia dos prognósticos dos apostadores.

A promulgação da lei abriu caminho para a criação de um arcabouço regulatório que visa equilibrar o estímulo à atividade econômica com a proteção dos consumidores e a mitigação dos riscos socioeconômicos associados à prática.

Outro fator crucial para essa transformação é o avanço tecnológico, que revolucionou o mercado de consumo e possibilitou a expansão exponencial das apostas esportivas *on-line*. A disseminação da *internet* e a popularização de dispositivos móveis eliminaram barreiras físicas e democratizaram o acesso às plataformas digitais, permitindo que as apostas tornassem-se onipresentes no cotidiano dos consumidores.

A inquietação que motiva esta pesquisa emerge, justamente, da confluência entre o avanço das apostas na era digital e a necessidade de proteção ao consumidor brasileiro, sobretudo em um país onde o futebol exerce papel central na cultura popular. O desafio reside no fato de que esse setor se desenvolve com extrema rapidez, por vezes, em um ritmo superior ao do progresso regulatório.

Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo geral examinar a evolução e os desafios regulatórios do mercado de apostas esportivas *on-line* no Brasil sob a perspectiva do Direito Constitucional Econômico, destacando a importância da proteção ao consumidor e a necessidade de harmonizar o crescimento da atividade com princípios constitucionais como a livre iniciativa, a dignidade da pessoa humana, a justiça social e a defesa do consumidor.

Já os objetivos específicos circunscrevem-se: à análise da evolução histórica das apostas esportivas no Brasil, descrevendo como essa prática se desenvolveu desde o período colonial até a promulgação da Lei nº 13.756/2018, bem como a posterior expansão do setor graças aos avanços tecnológicos; ao exame crítico das normas nacionais voltadas às apostas de quota fixa; à investigação dos principais impactos socioeconômicos associados à atividade; e ao apontamento de perspectivas de solução e aperfeiçoamento regulatório.

Inserida na linha de pesquisa “Desenvolvimento econômico e princípios constitucionais da ordem econômica”, a pesquisa investiga como o atual conjunto normativo responde aos desafios de proteção dos apostadores, à luz dos princípios constitucionais da livre iniciativa, da justiça social, da dignidade da pessoa humana e da defesa do consumidor, elencados no artigo 170 da Constituição Federal.

Questiona-se: o arcabouço regulatório brasileiro, que deve fundar-se nos princípios constitucionais que regem a ordem econômica, consegue conciliar o crescimento econômico do mercado de apostas esportivas *on-line* com a proteção efetiva do apostador consumidor, em especial no que se refere à prevenção da ludopatia, do superendividamento e da exposição precoce de crianças e adolescentes?

Parte-se da hipótese de que a regulação vigente do mercado de apostas esportivas, apesar dos avanços recentes, ainda apresenta lacunas que fragilizam a proteção ao consumidor e dificultam a efetivação dos princípios constitucionais econômicos.

Para sustentar esse percurso, a dissertação organiza-se em três capítulos. No primeiro, intitulado “Regulação do mercado de apostas: perspectivas do Direito Constitucional Econômico”, explora-se a relevância do Direito Constitucional Econômico na disciplina das apostas. Nesse contexto, examina-se a regulação como forma de intervenção estatal na economia, abordando seu conceito, objetivos e diferentes modalidades, bem como sua evolução histórica no Brasil. Além disso, estuda-se a compatibilidade entre princípios constitucionais, como a livre iniciativa, a justiça social e a defesa do consumidor, e a exploração do mercado de apostas, analisando em que medida esses valores harmonizam-se ou entram em tensão nesse setor.

No Capítulo 2, “O crescimento do mercado de apostas esportivas após o advento da Lei nº 13.756/18”, traça-se um panorama histórico das apostas no Brasil, desde o contexto colonial até a edição da Lei nº 13.756/18, que legalizou a modalidade de apostas esportivas de quota fixa. Em seguida, descreve-se o cenário normativo subsequente, composto pela Lei nº 14.790/23 e pelas portarias e notas técnicas expedidas pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda até dezembro do ano de 2024. Busca-se demonstrar como esse conjunto normativo desenvolve-se para equilibrar a livre iniciativa com a proteção dos apostadores e a integridade das competições esportivas.

Já na última parte do trabalho, “Impactos das apostas esportivas de quota fixa *on-line* no Brasil: problemas e perspectivas de solução no contexto constitucional econômico”, passa-se à discussão dos problemas correlatos ao vertiginoso avanço do setor, dedicando atenção à ludopatia, ao superendividamento e à exposição precoce de crianças e adolescentes. Nesse processo, são apresentadas sugestões e práticas regulatórias que poderão equilibrar a exploração econômica desse mercado com a proteção eficaz dos apostadores.

Para a consecução desse estudo, adota-se o método dedutivo, fundamentado na técnica de pesquisa bibliográfica e documental. Em razão da atualidade do tema, em constante modificação e da incipiente produção acadêmica sobre o assunto, adotou-se como suporte, além de atos normativos e administrativos, notícias publicadas em veículos de comunicação. A investigação é pautada por uma abordagem interdisciplinar, que abrange os aspectos jurídicos, sociais, históricos e econômicos envolvidos na evolução do mercado de apostas *on-line*, bem como os desafios que se impõem à regulação estatal.

1 REGULAÇÃO DO MERCADO DE APOSTAS: PERSPECTIVAS DO DIREITO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

No Brasil, o mercado de apostas esportivas ganhou expressiva relevância impulsionado pela proliferação das plataformas digitais e pela promulgação da Lei nº 13.756/2018, que legalizou a modalidade de apostas de quota fixa. Entretanto, essa rápida expansão trouxe consigo desafios complexos, especialmente no que diz respeito à regulação do setor.

Nesse cenário, o Direito Constitucional Econômico emerge como um instrumento fundamental para a harmonização dos interesses econômicos e sociais, assegurando que a exploração do mercado ocorra em consonância com princípios constitucionais, tais como a livre iniciativa, a justiça social, a dignidade da pessoa humana e a defesa do consumidor.

Diante disso, este primeiro capítulo dedica-se ao estudo da regulação como forma de intervenção na economia, em suas variadas formas, e à evolução do padrão regulatório nacional ao longo dos anos.

1.1 O Direito Constitucional Econômico e o mercado de apostas

De acordo com levantamento divulgado pelo Banco Central, os brasileiros destinaram, em média, cerca de R\$ 20 bilhões por mês às apostas *on-line* durante o ano de 2024.¹ Já a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) estima que 22% da renda das famílias foi direcionada a essa atividade, e que, somente no primeiro semestre de 2024, aproximadamente, 1,3 milhão de brasileiros tornaram-se inadimplentes em função das apostas.²

Esses dados evidenciam que o mercado de apostas no país apresenta-se, atualmente, como um dos maiores desafios do Direito Constitucional Econômico, disciplina que engloba o conjunto de normas constitucionais relativas às bases de

¹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores.** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf>. Acesso em: 02 de nov. 2024.

² CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO. **Impactos econômicos das BETS.** Disponível em: <<https://portaldocomercio.org.br/oposicao-as-bets/estudo-exclusivo-bets/>>. Acesso em: 02 de nov. 2024.

atuação e de intervenção do Estado na economia.

Bercovici explica que o Direito Econômico deve ser

compreendido como uma economia política da forma jurídica, ou seja, como uma disciplina capaz de, simultaneamente, esclarecer a origem social e teórica dos textos normativos, sua sistematização para a decidibilidade por parte da doutrina e da atuação dos chamados "operadores do direito" sua capacidade de diálogo e de percepção de influências recíprocas em outros campos, disciplinas ou sistemas sociais e sua preocupação com quais as possibilidades abertas ou por se abrir de lutas sociais e as formas institucionais possíveis de serem adotadas por estes movimentos.³

Seguindo a perspectiva de Souza, o Direito Econômico é concebido como o ramo jurídico responsável pela juridicização da política econômica, ou seja, pelo tratamento jurídico das políticas econômicas e dos agentes envolvidos.⁴ Assim, ele exerce um papel determinante na transformação das estruturas socioeconômicas do país, com o intuito de incentivar o desenvolvimento nacional.

Na visão de Batalha, funciona como "instrumento da política econômica, à luz dos pressupostos da justiça social, considerando as exigências da política macroeconômica e o crescimento econômico".⁵

Nesse sentido, deve-se considerar "sempre o delicado equilíbrio entre liberdades (e liberdades econômicas em particular) e dimensão social dos direitos e do Estado",⁶ reconhecendo que "hoje a economia não é um domínio independente do Estado, antes o pressupõe".⁷

Dessa forma, o Direito Constitucional Econômico estabelece os parâmetros da intervenção estatal na economia, com a intenção de garantir a justiça social, a liberdade econômica e a proteção aos direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que busca manter o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e os interesses sociais.

Nessa perspectiva, o direito à livre iniciativa, embora vital para fomentar a

³ BERCOVICI, Gilberto. **Política econômica e direito econômico**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Vol. 105. São Paulo, jan./dez. 2010, p. 389-406. Disponível em: <<https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=bercovici+politica+economica+e+direito+economico>>. Acesso em: 23 de set. 2024.

⁴ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. São Paulo: Ltr, 1999, p. 27.

⁵ BATALHA, Wilson de Souza Campos; RODIGUES NETTO, Sílvia Marina L. Batalha de. **O poder econômico perante o direito**. São Paulo: Ltr, 1998, p. 12.

⁶ TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p. 09.

⁷ MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. 4. ed. Lisboa: Editorial Caminho, 1987, p. 139.

inovação e a geração de riquezas, deve ser contrabalanceado pelos princípios que orientam a ordem constitucional econômica.

No contexto jurídico brasileiro, a partir de 1934, os textos constitucionais passaram a reconhecer a importância da ordem econômica, reservando-lhes títulos exclusivos, sendo conceituada por Tavares como “a expressão de um certo arranjo econômico, dentro de um sistema específico, preordenado juridicamente”.⁸

Para Silva Neto, “ordem econômica é o plexo normativo, de natureza constitucional, no qual são fixadas a opção por um modelo econômico e a forma como deve se operar a intervenção do estado no domínio econômico”.⁹

Nesse sentido, a Constituição de 1988 aborda a disciplina da atividade econômica de forma detalhada, considerando não apenas as normas alocadas no Título VII, “Da Ordem Econômica e Financeira”, mas também outras disposições constitucionais com implicações econômicas, ainda que não estejam topograficamente inseridas nesse título.

Em particular, o artigo 170, que inaugura o Título VII, estabelece que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com o objetivo de assegurar a todos uma existência digna, consoante com os ditames da justiça social.

Para alcançar esse escopo, o artigo elenca uma série de princípios que devem ser observados, tais como a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Fux considera que a Constituição de 1988 apresenta “uma proposta ambiciosa e progressista, que concilia harmoniosamente interesses aparentemente conflitantes”.¹⁰

Por sua vez, Grau sustenta que a ordem econômica definida pela Constituição Federal de 1988 consagra um regime de mercado organizado, que reserva ao Estado

⁸ TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p. 83.

⁹ SILVA NETO, Manoel Jorge e. Aspectos relevantes sobre a regulação constitucional da concorrência. In: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; ALVES, Waldir. **Regulação e concorrência**: perspectivas brasileira e americana. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2024, p. 57.

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.657/DF, Relator: Luiz Fux. Tribunal Pleno, **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 28 abr. 2023.

o poder de intervir na economia quando necessário para preservar o próprio mercado ou para promover a justiça social e a valorização do trabalho humano.¹¹

Desse modo, fica evidente que “os preceitos atinentes à ordem econômica contidos na nossa Constituição não podem ser interpretados isoladamente, destacados da totalidade que o texto constitucional consubstancia”.¹²

Nessa conjuntura, a tarefa de conciliar a liberdade de mercado com a intervenção estatal ganha especial relevo em áreas com alto potencial de impactos sociais, como o mercado de apostas.

Esse segmento levanta questões complexas no tocante à livre iniciativa, expressão socialmente valiosa, como ressalta Grau¹³, reputada como um dos esteios da ordem constitucional econômica e como fundamento da República Federativa do Brasil, revelando a opção da Constituição de 1988 por uma economia de mercado de natureza capitalista.¹⁴

Sob esse prisma, o princípio da livre iniciativa eleva a liberdade econômica como um valor essencial, garantindo aos cidadãos o direito de empreender, contratar e explorar economicamente seus bens e serviços, conforme suas escolhas e interesses.

Segundo Sen, a liberdade de transações econômicas representa um grande motor do crescimento econômico.¹⁵ Todavia, “a liberdade não pode ser absoluta. Vivemos em uma sociedade interdependente. Algumas restrições à nossa liberdade são necessárias para evitar outras ainda piores”.¹⁶

Alinhado a essa visão, Petter pontua que a noção de livre iniciativa deve ser concebida a partir de uma ótica equitativa, coerente com as ideias democráticas e de justiça social,¹⁷ sem que se possa cogitar na concessão de uma liberdade desenfreada ao particular.

¹¹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 20. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2023, p. 178/179.

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.512-6/ES. Relator: Eros Grau. Tribunal Pleno, **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 23 jun. 2006.

¹³ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 20. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2023, p. 202.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 39. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 802.

¹⁵ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 24.

¹⁶ FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Livre para escolher**. 11. ed. Rio de Janeiro: Record, 2021, p. 113.

¹⁷ PETTER, Lafayete Josué. **Princípios Constitucionais da Ordem Econômica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 167.

No mesmo viés, Salomão Filho interpreta o princípio da livre iniciativa, previsto no *caput* do artigo 170 da Carta Magna, como uma cláusula geral a ser preenchida pelos incisos do mesmo artigo.¹⁸

Gomes observa:

Na vertente negativa, a livre iniciativa impõe aos entes estatais que se abstenham da prática de condutas tendentes à ingerência no domínio econômico, fora das hipóteses devidamente autorizadas por lei (legalidade estrita). É, por exemplo, um efeito da vertente negativa do princípio da livre iniciativa o respeito aos negócios jurídicos, atos e contratos, praticados pela empresa, desde que respeitados os limites da autonomia privada, e os requisitos de validade dos negócios jurídicos privados. [...] Na faceta positiva, entretanto, determina-se um *facere* ao Estado de modo a fomentar, assegurar, estimular e efetivar a livre iniciativa dado, assim, concretamente à norma em obediência à força normativa da Constituição. Sob este enfoque, cabe ao Estado, por exemplo, reprimir o abuso do poder econômico e a concorrência desleal, de modo a manter o equilíbrio entre os *players* do mercado.¹⁹

Ferraz Junior reforça esse entendimento ao ressaltar:

Afirmar a livre iniciativa como base é reconhecer na liberdade um dos fatores estruturais da ordem, é afirmar a autonomia empreendedora do homem na conformação da atividade econômica, aceitando sua intrínseca contingência e fragilidade; é preferir, assim, uma ordem aberta ao fracasso a uma 'estabilidade' supostamente certa e eficiente. Afirma-se, pois, que a estrutura da ordem está centrada na atividade das pessoas e dos grupos e não na atividade do Estado. Isto não significa, porém, uma ordem do *laissez-faire*, posto que a livre iniciativa se conjuga com a valorização do trabalho humano.²⁰

Assim, cuida-se de princípio que, de um lado, intenta garantir a liberdade de todos os cidadãos e, de outro, limita a intervenção estatal, relegando-a às situações em que necessária para promover a concretização da justiça social e do bem-estar coletivo, em consonância com os próprios ditames constitucionais.

A partir dessa ótica, Nunes leciona:

Ora, a Constituição Federal garante a livre iniciativa? Sim. Estabelece a garantia a propriedade privada? Sim. Significa isso que, sendo proprietário, qualquer um pode ir ao mercado de consumo praticar a "iniciativa privada"

¹⁸ SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito concorrencial (as estruturas)**. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 32.

¹⁹ GOMES, Edilson Francisco. **Planejamento tributário e direito fundamental à livre iniciativa: terceirização estratégicas e novas arquiteturas corporativas aplicadas à economia de tributos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 35.

²⁰ JUNIOR, Tercio Sampaio Ferraz. Congelamento de preços – tabelamentos oficiais (parecer). **Revista de Direito Público**, n. 91, 1989, p. 77.

sem nenhuma preocupação de ordem ética no sentido da responsabilidade social? Pode qualquer um dispor dos seus bens de forma destrutiva para si e para os demais partícipes do mercado? A resposta a essas duas questões é não.²¹

Conclui-se que, embora a livre iniciativa ostente um posto de destaque dentro da ordem constitucional econômica, não possui caráter absoluto, devendo ser equilibrada com outros preceitos constitucionais igualmente relevantes, como a dignidade da pessoa humana, a justiça social e a proteção ao direito do consumidor.

Nos dizeres de Duque:

Os direitos fundamentais legitimam assim uma delimitação (*Begrenzung*) no exercício da liberdade individual, para com isso proporcionar uma delimitação no exercício do poder em intensidade proporcional à desigualdade da relação, a fim de que a realização da liberdade de um número crescente de outros sujeitos de direito, particularmente aqueles mais fracos na sociedade, não seja impedida efetiva ou juridicamente ou restringida de modo inexigível (*unzumtbar*).²²

A ordem econômica prevista na Constituição, portanto, direciona a ação estatal para a intervenção pontual, sempre que necessária para corrigir falhas de mercado, coibir abusos e garantir a eficácia dos direitos fundamentais. Como resultado, o mercado é reconhecido como motor de desenvolvimento, mas encontra na Constituição as balizas para que esse progresso não seja obtido em detrimento dos interesses maiores da sociedade.

Sob o enfoque da livre iniciativa, a legalização das apostas esportivas possibilita que a exploração desse setor economicamente promissor gere empregos e vultosas receitas, com o conseqüente aumento da arrecadação e do produto interno bruto.

Contudo, essa liberdade econômica precisa ser harmonizada com o interesse social e, em especial, com a proteção ao consumidor, um dos “compromissos inderrogáveis que o Estado brasileiro conscientemente assumiu no plano de nosso ordenamento constitucional”.²³

Goepfert assinala:

²¹ NUNES, Rizzato. Comentário ao artigo 170, inciso V; *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F. SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1.809.

²² DUQUE, Marcelo Schenk. **Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora dos Editores, 2019, p. 297.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.932/RJ, Relator: Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 20 jun. 2008.

Esse princípio significa permitir a livre exploração dos jogos de fortuna *on-line* por qualquer indivíduo em território nacional, desde que a atividade esteja sujeita e conforme as determinações legais e normativas nacionais, sejam elas de caráter geral ou conteúdo normativo específico ao setor de jogos, permitindo que o operador busque seus objetivos individuais em conformidade com interesses sociais coletivos, pressupondo uma adequação aos ditames de justiça social e de dignidade da pessoa humana com a exploração.²⁴

Barroso afirma que o princípio da livre iniciativa subordina-se “à atividade reguladora e fiscalizadora do Estado, cujo fundamento é a efetivação das normas constitucionais destinadas a neutralizar ou reduzir as distorções que possam advir do abuso da liberdade”.²⁵

Nesse contexto, a presença da livre iniciativa no mercado de apostas reflete a busca por um ambiente de negócios dinâmico e competitivo, mas deve ser acompanhada de políticas públicas e regulamentações que protejam a sociedade dos riscos inerentes a esse setor.

Caso contrário, os benefícios econômicos oriundos do aumento da arrecadação tributária e da geração de empregos podem ser ofuscados pelos resultados adversos, como o superendividamento da população, o agravamento da ludopatia e a exposição indevida de crianças e adolescentes.

Partindo dessa premissa, o acelerado crescimento das apostas *on-line* no país impeliu o Estado a regular a atividade, em nítida demonstração de intervenção na economia, com a intenção de proporcionar um ambiente mais seguro e previsível para as empresas que operam no setor e para os apostadores.

Duque assinala:

Ao reconhecer a pessoa como valor supremo do ordenamento, o Estado tem o dever de protegê-la, independentemente do lado do qual provenha a agressão, de modo que as relações privadas não podem passar ao largo desse dever de proteção estatal. E no rol das relações que merecem cuidado especial do Estado, situam-se as de consumo, considerando-se a particular fragilidade do sujeito que integra necessariamente esse tipo de relação: o consumidor.²⁶

²⁴ GOEPFERT, Filipe Senna. **A Regulação da Sorte na Internet**: as diretrizes e os parâmetros da regulação de jogos de fortuna *online* na Ordem Econômica do Brasil. São Paulo: Dialética, 2024. *E-book*.

²⁵ BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista dos Tribunais**, v. 795, p. 55-76, jan. 2002. Disponível em: https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/delivery/offload/get?_=1725498019205. Acesso em: 17 set. 2024.

²⁶ DUQUE, Marcelo Schenk. **Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais e Jurisdição**

Silva lembra que “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, não será tarefa fácil num sistema de base capitalista e, pois, essencialmente individualista”.²⁷

A garantia de uma existência digna a todos e a promoção da justiça social constituem objetivos da ordem econômica nacional, o que significa que toda a atuação do Estado na economia deve mirar essas finalidades, sem o que não se legitima.²⁸

No que diz respeito à dignidade da pessoa, importa destacar que também foi abrigada na Constituição Federal de 1988 como fundamento da República Federativa do Brasil (artigo 1º, III) e como fim da ordem econômica (artigo 170, *caput*).

Lewandowski assevera:

Com efeito, a partir das incontáveis barbáries cometidas em nome do Estado, especialmente no século passado, indelevelmente tisonado por duas terríveis guerras mundiais, que resultaram em milhões de pessoas mortas, feridas, mutiladas e desenraizadas de seus locais de origem, realizou-se um enorme esforço da comunidade internacional para elevar o princípio da dignidade humana à estatura de um paradigma universal a ser observado por todos os Estados civilizados.²⁹

Piovesan observa que a experiência latino-americana, inclusive a brasileira, incorporou a dignidade da pessoa humana às Constituições promulgadas ao longo do processo de democratização política. E acrescenta que, partindo da ideia de que toda Constituição deve ser encarada como “unidade e como sistema que privilegia determinados valores sociais, pode-se afirmar que a Carta de 1988 elege o valor da dignidade humana como valor essencial, que lhe dá unidade de sentido”.³⁰

Duque ressalta que, do dever de respeito à dignidade da pessoa humana, que

concretiza-se por meio de diversos direitos fundamentais, que por um lado garantem a liberdade e a autonomia do particular contra o Estado como direitos subjetivos e, por outro lado, desenvolvem efeitos também no tráfego

Constitucional. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora dos Editores, 2019, p. 308.

²⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 39. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 803.

²⁸ TAVARES, André Ramos, FARACO, Marina. **O STF e a Constituição Econômica: casos e funções**. Curitiba: Intersaberes, 2022, p. 24.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 592.581/RS, Relator: Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno, **Diário de Justiça Eletrônico**, julgado em 29 jan. 2016, publicado em 01 fev. 2016.

³⁰ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 99.

jurídico privado, corolário de preservação da unidade da moral jurídica como consequência do próprio respeito à dignidade da pessoa humana.³¹

Canotilho e Moreira comentam que o princípio fundamenta e confere unidade tanto aos direitos fundamentais, quanto à ordem econômica.³² Bonavides afirma que “nenhum outro princípio é mais valioso para compendiar a unidade material da Constituição”.³³

Sarmento elucida:

O princípio da dignidade, que tem campo de incidência extremamente amplo, vincula o Estado e os particulares e envolve prestações positivas e negativas. Ele desempenha múltiplas funções em nosso ordenamento: é fundamento moral do Estado e do Direito, diretriz hermenêutica de todo o sistema jurídico, norte para a ponderação de interesses, parâmetro de validade dos atos estatais e privados, limite para o exercício de direitos, critério para a identificação de direitos fundamentais e fonte de direitos enumerados na Constituição. A dignidade é assegurada através dos direitos positivados na Constituição, mas também por meio da incidência direta do princípio em questão sobre a ordem jurídica e relações sociais.³⁴

Além de impor limites à atuação estatal, o princípio da dignidade da pessoa humana, de difícil definição, segundo Ingo Wolfgang Sarlet, implica “que o Estado deverá ter como meta permanente, proteção, promoção e realização concreta de uma vida com dignidade para todos”.³⁵

Inegáveis são as consequências econômicas que gravitam em torno da dignidade da pessoa humana. Na lição de Tavares, em decorrência da cláusula constitucional da dignidade da pessoa humana, a todos devem ser garantidas condições mínimas de subsistência, “tutela a ser prestada diretamente pelo Estado aos hipossuficientes e que dele necessitem, ainda que transitoriamente”.³⁶

Grau explica:

³¹ DUQUE, Marcelo Schenk. **Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora dos Editores, 2019, p. 206.

³² CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 2. ed. Coimbra: Editora Coimbra, 1984, v. I, p. 70.

³³ BONAVIDES, Paulo. Prefácio. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Belo Horizonte: Livraria do Advogado, 2001, p. 15.

³⁴ SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 140.

³⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10 ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

³⁶ TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p. 130.

Nesta sua segunda consagração constitucional, a dignidade da pessoa humana assume a mais pronunciada relevância, visto comprometer todo o exercício da atividade econômica, em sentido amplo — e em especial, o exercício da atividade econômica em sentido estrito — com o programa de promoção da existência digna, de que, repito, todos devem gozar. Daí porque se encontram constitucionalmente empenhados na realização desse programa — dessa política pública maior — tanto o setor público quanto o setor privado. Logo, o exercício de qualquer parcela da atividade econômica de modo não adequado àquela promoção expressará violação do princípio duplamente contemplado na Constituição.³⁷

Para Nunes, falar em um livre mercado capitalista fundado na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais e na cidadania, na prática, corresponde a reconhecer que a exploração econômica demanda responsabilidade social.³⁸

Em complemento, Bercovici destaca que a vinculação da dignidade da pessoa humana à Constituição Econômica exige, além da universalização dos direitos fundamentais, a efetivação de uma democracia econômica e social, garantindo a todos a participação nos benefícios do desenvolvimento econômico.³⁹

Já a justiça social, cujo conceito é indeterminado, conforma a concepção de existência digna, cuja realização é o escopo da ordem econômica e integra um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Na visão de Grau, a justiça social, em um primeiro momento, denota a noção de superação das injustiças na divisão do produto econômico. No entanto, com o tempo, passa a englobar não apenas preocupações de ordem microeconômica, mas também macroeconômica. As correções das injustiças na distribuição de renda deixaram de ser vistas exclusivamente como uma imposição ética, tornando-se uma exigência essencial para o sucesso de qualquer política econômica capitalista.⁴⁰

Por sua vez, Tavares sugere que a justiça social deve ser compreendida como um dos princípios de finalidade comunitarista expressos da Constituição de 1988, com impacto direto na ordem econômica, objetivando promover o implemento das

³⁷ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 20. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2023, p. 198-199.

³⁸ NUNES, Rizzato. Comentário ao artigo 170, inciso V; *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F. SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1.810.

³⁹ BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e dignidade da pessoa humana. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v.102, jan/dez. 2007, p. 457-467.

⁴⁰ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 20. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2023, p. 231.

condições de vida de todos até um nível de dignidade e satisfação, com o que o caráter social da justiça é-lhe intrínseco.⁴¹

Ferraz Júnior entende que se trata de “um delineamento do público como uma esfera de demandas sociais comuns, conforme um princípio de participação e igualdade nas organizações sociais.⁴² Segundo Figueiredo, “traduz-se na efetivação de medidas jurídicas e adoção de políticas que garantam a todos o acesso indiscriminado aos bens imprescindíveis à satisfação de suas necessidades fundamentais”.⁴³

Assim, ainda que o mercado deva funcionar livremente, o crescimento econômico precisa beneficiar a sociedade como um todo. Nesse sentido, a atuação regulatória do Estado é fundamental para garantir que a livre iniciativa não comprometa a dignidade e os direitos dos cidadãos, fomentando, dessa forma, a justiça social.

A exploração do mercado de apostas esportivas deve harmonizar-se com a missão estatal de promover uma existência digna e garantir condições mínimas de subsistência para os consumidores apostadores, prevenindo que a atividade econômica contribua para o agravamento de vulnerabilidades sociais. E não poderia ser diferente.

No Brasil, o constituinte de 1988 inseriu a defesa do consumidor como direito fundamental, no artigo 5º, inciso XXXII. Essa previsão, no pensar de Duque, “traduz uma eficácia indireta de um direito fundamental no âmbito privado, através de uma lei infraconstitucional, no caso, o CDC”.⁴⁴ Também a elegeu como princípio a ser observado pela ordem econômica, no artigo 170, inciso V.

Muito antes disso, uma maior atenção dos juristas do mundo sobre as relações de consumo remonta à década de 1960. É célebre a mensagem encaminhada ao Congresso norte-americano, pelo então Presidente dos Estados Unidos da América John Fitzgerald Kennedy, no dia 15 de março de 1962, tratando da imperiosa necessidade de proteção dos interesses dos consumidores, ao argumento de que “consumidores, por definição, somos todos nós”.⁴⁵ E o tempo todo, especialmente na

⁴¹ TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p. 129.

⁴² FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Valorização do trabalho humano – CF art. 170. *In*: NUSDEO, Fábio (coord.); PINTO, Alexandre Evaristo (org.) **A ordem constitucional econômica: estudos em celebração ao 1º centenário da Constituição de Weimar**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 89.

⁴³ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Direito Econômico**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 48.

⁴⁴ DUQUE, Marcelo Schenk. **Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora dos Editores, 2019, p. 209.

⁴⁵ KENNEDY, John Fitzgerald. **Papéis de John F. Kennedy**. Documentos Presidenciais. Arquivos do

era do digital. A data, inclusive, dada a sua notória importância, foi eternizada como o Dia Mundial dos Consumidores.

Portugal e Espanha, no entanto, saíram à frente ao elevarem a proteção ao consumidor ao patamar de norma constitucional.⁴⁶ Oliveira e Accioly lembram que, especificamente na Europa, a ideia de proteção do consumidor, em um primeiro momento, alinhou-se ao conceito de um Estado de Bem-Estar Social, partindo da premissa de que a intervenção estatal seria justificada para corrigir as falhas de mercado.⁴⁷

Ainda no âmbito internacional, a Resolução nº 39/248, de 16 de abril de 1985, da Organização das Nações Unidas (ONU), é reputada como um dos documentos mais relevantes de proteção dos direitos básicos do consumidor e teve como gênese

a Resolução n. 1979/74 do Conselho Econômico e Social da ONU, que solicitou ao Secretário Geral da ONU a elaboração de relatório a fim de propor padrões adequados de consumo a serem seguidos pelas nações integrantes da ONU, considerando especialmente os problemas e as necessidades dos países em desenvolvimento.⁴⁸

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no artigo 48, definiu que ao Congresso Nacional caberia, dentro do prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da promulgação da Lei Maior, editar o Código de Defesa do Consumidor, o qual se materializou na Lei federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, norma essencial, de ordem pública, inderrogável, de interesse social e dotada de imperatividade e cogência.

Filomeno pontua:

Ao contrário do que muitos possam pensar, não se trata nem de uma novidade no cenário jurídico, nem de uma panaceia para todos os males que afligem todos nós, afinal de contas, consumidores de bens e serviços a todo

Gabinete do Presidente. Arquivos de fala. Mensagem especial ao Congresso sobre a proteção dos interesses do consumidor, 15 de março de 1962. Disponível em: <<https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKPOF/037/JFKPOF-037-028>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

⁴⁶ ANDRADE, Gustavo Henrique Baptista. A vulnerabilidade do consumidor: para além da hipossuficiência. **Revista Fórum de Direito Civil – RFDC**, Belo Horizonte, ano 5, n. 13, p. 28, set./dez. 2016.

⁴⁷ OLIVEIRA, Amanda Flávio de; ACCIOLY, João C. De Andrade. Direito do Consumidor e Análise Econômica do Direito. In: MIRAGEM, Bruno. MARQUES, Cláudia Lima; DIAS, Lucia Ancona Lopez de Magalhães. **Direito Consumidor – 30 anos do CDC**: da consolidação como direito fundamental aos atuais desafios da sociedade. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 386.

⁴⁸ SANTANA, Héctor Valverde Santana. Proteção internacional ao consumidor: necessidade de harmonização da legislação. **Revista de Direito Internacional**, v. 11, n. 1, 2014, p. 57. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/2697/pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2023.

instante de nossas vidas. Com efeito, quando nossa comissão, foi designada em junho de 1988, pelo então Ministro da Justiça Paulo Brossard, por proposta do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, a tarefa se nos apresentou como sendo de grande responsabilidade, mas não cuidamos de reinventar a roda. Até porque outros países já dispunham de leis de proteção ou defesa do consumidor (e.g., Espanha, Portugal, Canadá, Estados Unidos, Venezuela, México etc.).⁴⁹

Targa explica que as normas estabelecidas no Código de Defesa do Consumidor

são de ordem pública e de interesse social. Normas de ordem pública são aquelas necessárias à manutenção das garantias fundamentais e que visam assegurar a igualdade material entre as duas partes em uma relação jurídica. Elas emanam da intervenção do Estado, na medida em que ditas relações se dão no plano da esfera privada, na qual vigora, via de regra, a liberdade contratual das partes.⁵⁰

Mello pondera que “a proteção ao consumidor e a defesa da integridade de seus direitos representam compromissos inderrogáveis que o Estado brasileiro conscientemente assumiu no plano de nosso ordenamento constitucional”, sendo inerentes ao próprio Estado Democrático de Direito.⁵¹

É que, “uma vez feita a opção pela economia de mercado, não restava outra alternativa ao constituinte senão estampar como princípio da ordem econômica a defesa do consumidor”.⁵²

Nesse aspecto, reveste-se de um caráter inibitório, apto a frear atividades econômicas que com ela não se coadunem.

Tavares salienta que a proteção do consumidor revela-se como uma norma com alto grau de programaticidade, “só alcançável com a alocação de recursos

⁴⁹ FILOMENO, José Geraldo Brito. Atualidade do Direito do Consumidor no Brasil: 30 anos do Código de Defesa do Consumidor, conquistas e novos desafios. In: MIRAGEM, Bruno. MARQUES, Cláudia Lima; DIAS, Lucia Ancona Lopez de Magalhães. **Direito Consumidor – 30 anos do CDC**: da consolidação como direito fundamental aos atuais desafios da sociedade. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 80.

⁵⁰ TARGA, Maria Luiza Baillo. **O diálogo das fontes como método de aplicação harmônica do Código de Defesa do Consumidor e da Convenção de Montreal nos contratos de transporte aéreo internacional**. 2017. 88f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/179138/001066021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 11 mar. 2025.

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.932/RJ, Relator: Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno. **Diário de Justiça Eletrônico**, julgado em 07 mai. 2008, publicado em 20 jun. 2008.

⁵² BAGNOLI, Vicente. **Direito econômico e concorrencial**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 221.

materiais, humanos, com a criação de instituições, centros de amparo ao consumidor e, na ponta dessa linha de exigências, com as medidas normativas”.⁵³

D’Albuquerque reforça que

a Constituição Federal apresenta a defesa do consumidor como direito fundamental e princípio conformador da ordem econômica, sendo um dos fundamentos do Estado e meio para alcance de uma sociedade livre, justa e solidária, que assegure o desenvolvimento nacional, que busque erradicar a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos, sem discriminação.⁵⁴

Dessa forma, Mello⁵⁵ complementa que se justifica plenamente o reconhecimento de que a proteção ao consumidor, além de ser uma prerrogativa fundamental do cidadão, configura um valor constitucional inerente à própria concepção do Estado Democrático e Social de Direito. Por essa razão, cabe a toda a coletividade assegurar a máxima eficácia dos direitos garantidos ao consumidor.

Conforme apontado por Grau, “a par de consubstanciar, a defesa do consumidor, um modismo modernizante do capitalismo”, possui o condão de atingir todo o exercício da atividade econômica.⁵⁶

A proteção ao consumidor atua como um instrumento essencial para neutralizar o abuso do poder econômico, garantindo que os direitos das pessoas, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento e à existência digna e justa, sejam preservados.

O constituinte, em sintonia com as modernas tendências do Direito, reconheceu o consumidor como pilar fundamental da economia de mercado, atribuindo ao Estado o dever de protegê-lo.

Essa proteção assume duas vertentes igualmente relevantes: de um lado, envolve medidas microeconômicas e microjurídicas, que garantem os direitos individuais dos consumidores; de outro, interessa ao Estado promover políticas

⁵³ TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p. 176.

⁵⁴ D’ALBUQUERQUE, Julia de Baére Cavalcanti. O superendividamento na terceira idade: uma análise sob a perspectiva do Projeto de Lei nº 283/2012. **Revista Fórum de Direito Civil - RFDC**, Belo Horizonte, ano 9, nº 24, p. 205-217, maio/ago. 2020. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/135/41948/91961>>. Acesso em: 07 abr. 2023.

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 636331/RJ, Relator: Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, **Diário de Justiça Eletrônico**, julgado em 25 mai. 2017, publicado em 13 nov. 2017.

⁵⁶ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 20. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2023, p. 253.

econômicas adequadas que, além de proteger o consumidor, também assegurem e fortaleçam a livre concorrência, essencial ao equilíbrio do mercado.⁵⁷

Em outras palavras, a proteção estatal ao consumidor, seja considerada um direito fundamental expresso no texto da Constituição Federal, seja vista como uma diretriz para a formulação de políticas públicas e a regulação das atividades econômicas, deve ser encarada, no contexto do sistema jurídico brasileiro, como um princípio constitucional impositivo de especial relevância.

A prática de apostas *on-line* é regida pelo Código de Defesa do Consumidor, por expressa previsão do artigo 27 da Lei nº 14.790/23.

Simão e Ritta destacam:

Considerando as novidades essenciais deste impactante mercado de apostas, é muito relevante uma sistemática e adequada interpretação do Código de Defesa do Consumidor para coibir excessos e práticas abusivas, mas, ao mesmo tempo, é necessário dar pleno cumprimento ao comando inserido no artigo 4º, inciso III, do Código de Defesa do Consumidor, segundo o qual todos devem agir voltados “à harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores”.⁵⁸

De acordo com Goepfert, o princípio da defesa do consumidor configura uma meta regulatória essencial a ser observada para o setor de apostas, para garantir a justiça social e a dignidade da pessoa humana, assegurando a proteção da parte vulnerável na relação de consumo diante dos operadores.⁵⁹

Diante desses fundamentos, o Direito Constitucional Econômico constitui o alicerce que legitima e direciona a intervenção estatal em setores estratégicos, como o de apostas esportivas, garantindo um ambiente que equilibre crescimento econômico e salvaguarda social, protegendo os cidadãos.

⁵⁷ OLIVEIRA, Felipe Guimarães; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. Globalização econômica e superendividamento do consumidor na era da hipermodernidade. *In*: OLIVEIRA, Felipe Guimarães; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. **Direito Econômico e concorrência: estudos e perspectivas**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p.58-59.

⁵⁸ SIMÃO, Lucas Pinto; RITTA, André Santa. Mercado de bets/apostas no Brasil – panorama geral sobre a regulamentação e o equilíbrio nas relações de consumo. *In*: CASCAES, Amanda Celli et. al. (Org.). **Regulação: perspectivas nas relações de consumo**. São Paulo: Singular, 2024, p. 146-147.

⁵⁹ GOEPFERT, Filipe Senna. **A Regulação da Sorte na Internet: as diretrizes e os parâmetros da regulação de jogos de fortuna online na Ordem Econômica do Brasil**. São Paulo: Dialética, 2024. *E-book*.

Revela-se imprescindível que a exploração econômica do mercado de apostas esportivas seja exercida sob as balizas da dignidade da pessoa humana, da justiça social, da livre iniciativa e da proteção ao consumidor. É este conjunto de princípios que deve orientar o Estado a criar e aplicar mecanismos de regulação capazes de coibir práticas abusivas, privilegiar a segurança jurídica e salvaguardar a população mais vulnerável.

1.2 A regulação como forma de intervenção do Estado na economia

A intervenção do Estado na economia desdobra-se em diferentes modalidades.

A Enciclopédia Jurídica da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo classifica-as em atípica, na qual o Estado atua como agente econômico; e típica, pautada na regulamentação da atividade econômica com o propósito de preservação do regime de livre concorrência.⁶⁰

Grau identifica três formas: por absorção ou participação, quando o Estado intervém no domínio econômico, atuando como agente econômico; por direção, quando pressiona a economia, definindo instrumentos e normas de comportamento para os sujeitos da atividade econômica; e por indução, quando o Estado vale-se da manipulação dos mecanismos de intervenção conforme as normas que regulam o funcionamento dos mercados, moldando o comportamento dos agentes econômicos aos interesses sociais e coletivos.⁶¹

A própria Constituição Federal de 1988 define que a intervenção do Estado na economia efetivar-se-á de forma participativa ou normativa.

Gama, ao comentar a modalidade participativa, preconizada no artigo 173, explica que a atuação estatal se dá “como empresário, desenvolvendo diretamente um setor da atividade econômica considerado estratégico para a segurança do país ou visando atender o interesse nacional”⁶², através da exploração direta da atividade econômica ou por meio da prestação dos serviços públicos.

⁶⁰ Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo XIII: direito econômico/coord. Ricardo Hassong Sayeg – São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2024, p. 32-33.

⁶¹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 20. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2023, p. 93.

⁶² GAMA, Tácio Lacerda. Ordem Econômica e Tributação. **Direito Tributário em Questão**: Revista da FESDT – Fundação Escola Superior de Direito Tributário, v. 01, nº 02. Porto Alegre: FESDT, 2008, p. 111-117.

Já na ação normativa, disposta no artigo 174, o Estado incumbe-se do papel de confeccionar normas e fiscalizar o seu cumprimento e “é justificada e ditada por razões de interesse público, especialmente aquelas que visam a preservar a segurança da coletividade”.⁶³

Essa modalidade subdivide-se, de acordo com Gama, em fiscalização, que se consubstancia no exercício do poder de polícia sobre direitos econômicos, e fomento, que se desdobra nas espécies de incentivo e planejamento.

Enquanto o incentivo materializa-se na ação positiva do Estado focada no desenvolvimento de um setor do domínio econômico, o planejamento refere-se à produção de normas gerais e abstratas, que lançam diretrizes para a aplicação dos recursos, com o intuito de concretizar os direitos sociais incrustados no texto constitucional.

No artigo 174 da Constituição Federal, encontra-se alocada uma previsão genérica de ordenação da economia pelo Estado, embasada no exercício do poder-dever ordenador, fiscalizatório, normativo e sancionador, “estruturado nas competências outorgadas para a conformação dos ordenamentos setoriais regulatórios, hoje personificados, em parte, na figura das agências reguladoras”.⁶⁴

Mello destaca a multiplicidade de formatos pelos quais essa intervenção estatal pode se manifestar: disciplinando e fiscalizando a ação empresarial, fomentando essas atividades ou, até mesmo, atuando diretamente na exploração de atividades econômicas. O autor complementa que o próprio Diploma Fundamental brasileiro concedeu ao Estado uma atuação somente supletiva na ordem econômica.⁶⁵

Em situações de equilíbrio, os resultados obtidos pela livre interação entre oferta e demanda são os mais eficientes dentro das possibilidades existentes. No entanto, quando há desequilíbrio, exige-se a intervenção do Estado e do Direito.⁶⁶ Segundo Cunha,

O Poder Público avoca para si a prerrogativa de intervir, em uma perspectiva de paternalismo estatal, que mais do que pensar em resguardar a integridade

⁶³ É o que se ponderou ao tempo do julgamento do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 597.165/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello.

⁶⁴ GUERRA, Sérgio. **Agências Reguladoras**: da organização administrativa piramidal à governança em rede. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2023. *E-book*.

⁶⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 36. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2023. *E-book*.

⁶⁶ AFONSO, Luiz Fernando; CARVALHO, Diógenes Faria de. Publicidade: hipóteses de liberdade, vedação e autorregulamentação. *In*: CASCAES, Amanda Celli et al. (Org.). **Regulação**: perspectivas nas relações de consumo. São Paulo: Singular, 2024, p. 71.

daquela pessoa, também está considerando como os desdobramentos daquele agir podem impactar no próprio Estado.⁶⁷

Guerra afirma que o texto constitucional adotou, na seara do Direito Econômico, o princípio da subsidiariedade, o qual preconiza que, desde que “os valores constitucionalmente assegurados não sejam prejudicados, o Estado não deve restringir a liberdade dos agentes econômicos e, caso seja necessário, deve fazê-lo da maneira menos restritiva possível”.⁶⁸

Em vista disso, “em que pese seja possível a intervenção do Estado na ordem econômica para a promoção e implementação de direitos fundamentais, deve-se cuidar para que não haja a imposição de ônus excessivos aos atores privados”.⁶⁹

Tavares observa que a intervenção do Estado é compreendida “como uma necessidade no estabelecimento de uma sociedade justa e igualitária, objetivo maior do Direito”,⁷⁰ enquanto Grau sublinha que ela “não é apenas adequada, mas indispensável à consolidação e preservação do sistema capitalista de mercado”.⁷¹

A intervenção estatal no domínio econômico revela-se um instrumento flexível, podendo variar desde a atuação direta do Estado na exploração das atividades ou na prestação de serviços até mecanismos de orientação e fiscalização das atividades privadas. Seja qual for a forma escolhida, deve, necessariamente, ser direcionada à consecução dos objetivos definidos pela ordem constitucional econômica.

A esse respeito, Uber faz uma importante observação:

Os indivíduos merecem uma grande quantidade de liberdade. Mas também merecem viver bem. E quando liberdade e bem-estar colidirem, devemos ter a mente aberta o suficiente para reconhecer que restrições cuidadosamente calibradas à nossa liberdade representam um preço baixo a ser pago para um povo mais saudável e mais feliz.⁷²

⁶⁷ CUNHA, Leandro Reinaldo da Cunha. O fenômeno das bets e o pródigo. **Revista Conversas Civilísticas**, Salvador, v. 4, n. 2, jul./dez. 2024. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/conversascivilisticas/article/view/65233>>. Acesso em: 20 jan. 2024.

⁶⁸ GUERRA, Sérgio. **Agências Reguladoras: da organização administrativa piramidal à governança em rede**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum. 2023. *E-book*.

⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.657/DF. **Diário de Justiça**, Brasília, 28 abr. 2023.

⁷⁰ TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p. 62.

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.950/SP. **Diário de Justiça**, Brasília, 02 jun. 2006.

⁷² UBER, Peter A. **A loucura do livre mercado: porque a natureza humana vai contra a economia e por que isso importa**. Tradução de Rodrigo Lopes Sardenberg. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 242.

Delimitados os parâmetros da ingerência estatal na economia, o foco deste trabalho reside na regulação, especificamente no que diz respeito às apostas esportivas.

A regulação é o conjunto de ações normativas, de fiscalização e de controle exercidas pelo Estado sobre a atividade econômica, com o propósito de prevenir práticas abusivas, corrigir distorções de mercado e salvaguardar valores como a dignidade humana, o desenvolvimento econômico e a proteção do consumidor.

Nesse processo, o Estado estabelece e aplica regras e padrões de conduta para os agentes econômicos, com a finalidade de harmonizar a livre iniciativa com princípios constitucionais, de modo a assegurar tanto a eficiência dos mercados quanto a garantia de direitos fundamentais.

Travassos descreve a regulação como o ato de “proibir, restringir, disciplinar, desestimular, estimular ou impor a um agente a adoção de uma conduta comissiva ou omissiva com a finalidade de ser atingido determinado objetivo”.⁷³

Em outras palavras, a regulação, como forma de intervenção do Estado no domínio econômico, busca orientar, influenciar ou mesmo controlar o comportamento dos agentes econômicos, em um processo que implica certo grau de restrição ao exercício do direito à livre iniciativa.

Camelo sustenta que “a regulação estatal ocupa um papel fundamental na correção de desequilíbrios de mercado e na prevenção de falhas governamentais, essencial para fomentar o desenvolvimento econômico e sustentar os valores democráticos”.⁷⁴

Nesse sentido, Ragazzo assinala que “é de vital importância regular apenas a variável estritamente necessária, a fim de evitar efeitos perversos para a sociedade em benefício de poucos”.⁷⁵ Complementando essa perspectiva, Justen Filho menciona que “a regulação não é uma atividade dotada de um fim em si mesmo, mas um instrumento para promover conscientemente os fins essenciais do Estado”.⁷⁶

⁷³ TRAVASSOS, Marcelo Zenni. **A legitimação jurídico-moral da regulação estatal à luz de uma premissa liberal-republicana**: autonomia privada, igualdade e autonomia pública. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 02.

⁷⁴ CAMELO, Bradson. A arte da regulação estatal: análise de impacto regulatório e desafios da governança. In: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; ALVES, Waldir. **Regulação e concorrência**: perspectivas brasileira e americana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 261-284.

⁷⁵ RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. **Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 138.

⁷⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. rev. atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2023. *E-book*.

Aragão também contribui para a compreensão do tema, ao conceber que

a regulação estatal da economia é o conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais, abstratas e concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla ou influencia o comportamento de agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando-os em direções socialmente desejáveis.⁷⁷

Seguindo essa linha de pensamento, Hoffman, Silva e Paiva conceituam a regulação como o conjunto de modos indiretos de intervenção do Estado sobre a atividade econômica, “por meio da edição de atos normativos bem como da utilização de instrumentos de fiscalização e punição, que buscam orientar e moldar a conduta dos agentes econômicos”.⁷⁸

Miragem, por sua vez, realça a abrangência da atividade regulatória do Estado, que compreende diversas funções. A primeira delas envolve a regulamentação propriamente dita, que consiste na criação de normas jurídicas para orientar as condutas dos agentes regulados. Além disso, inclui o exercício do poder de polícia, caracterizado pelo controle e fiscalização dessas condutas, garantindo o cumprimento das normas determinadas.

Abarca também o planejamento, que direciona tanto a atuação estatal quanto a dos particulares no desenvolvimento do setor regulado. Por fim, o Estado atua como mediador, buscando o equilíbrio entre posições e interesses conflitantes, sempre com foco na realização do interesse público.⁷⁹

Guerra salienta que a regulação diferencia-se das formas tradicionais de intervenção estatal na economia por supervisionar o jogo econômico, estabelecendo regras e intervindo permanentemente para mitigar tensões, dirimir conflitos e assegurar o equilíbrio do sistema. Isto é, o Estado regulador não atua como ator, mas como árbitro do processo econômico, enquadrando a atuação dos operadores e

⁷⁷ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 37.

⁷⁸HOFFMAN, Luiz Augusto Azevedo de Almeida; SILVA, Bernardo Quezado Rodrigues; PAIVA, Clarice Maria. Consórcios em licitações públicas: uma análise da interação entre regulação e concorrência em casos concretos analisados pelo CADE. In: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; ALVES, Waldir. **Regulação e concorrência: perspectivas brasileira e americana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 125.

⁷⁹MIRAGEM, Bruno. **A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo**. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 319.

harmonizando suas ações.⁸⁰

Aranha assenta que a regulação “é uma força de coerência sistêmica – de resgate da ordem – quando as contradições internas em determinado sistema social revelam uma disfuncionalidade”. E acrescenta:

O certo é que o conceito de regulação é um pressuposto do Estado Regulador, que, sinteticamente se apoia: a) no Estado garante dos direitos fundamentais, inclusive a igualdade de condições competitivas; b) no Estado de intervenção permanente e simbiótica; c) no Estado Administrativo, por sua apresentação de agigantamento da função de planejamento e gerenciamento das leis; d) no Estado legitimado na figura do administrador, do processo de gerenciamento normativo da realidade ou do espaço público regulador; e) no Estado de direitos dependentes de sua conformação objetiva em ambientes regulados; f) no Estado Subsidiário, em sua apresentação de potencialização da iniciativa privada via funções de fomento, coordenação e fiscalização de setores relevantes; e g) no conceito de regulação como processo de realimentação contínua da decisão pelos efeitos dessa decisão, reconformando a atitude do regulador em uma cadeia infinita caracterizada pelo planejamento e gerenciamento conjuntural da realidade.⁸¹

A regulação, portanto, é um instrumento crucial para equilibrar a livre iniciativa com a proteção de interesses sociais e a promoção do bem-estar coletivo. Essa intervenção estatal, embora implique alguma restrição à liberdade econômica, é fundamental para assegurar um ambiente de negócios justo, eficiente e sustentável, além de proteger os cidadãos de potenciais danos decorrentes de práticas predatórias ou desleais.

O padrão regulatório brasileiro foi fortemente inspirado no modelo norte-americano.

Oliveira sublinha que, nos Estados Unidos, “o termo pode se referir à generalidade de normas, estatais ou não, que disciplinam a vida em sociedade, o que coincidiria com a própria concepção de organização de um Estado”, sendo empregado, comumente, “como forma de disciplina da atividade econômica”.⁸²

Em acréscimo, Oliveira argumenta que, naquele país, a regulação “surgiu e se desenvolveu em cenário de opção pela intervenção estatal e de abandono, em determinados momentos históricos, da crença no mercado e nos agentes como

⁸⁰GUERRA, Sérgio. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. *In*: GUERRA, Sérgio. **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014. *E-book*.

⁸¹ARANHA, Marcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório** (fundamentos de Direito Regulatório). 3. ed. London: Laccademia Publishing, 2015.

⁸² OLIVEIRA, Amanda Flávio. 25 anos de regulação no Brasil. *In*: MATTOS, César. **A revolução regulatória na nova lei das agências**. São Paulo: Singular, 2021, p. 528-554.

protagonistas do desenvolvimento econômico”.⁸³

Historicamente, a *Interstate Commerce Commission (ICC)*, de 1887, representa o marco inicial da implantação desse padrão burocrático estadunidense na regulação de atividades econômicas, emergindo de um cenário de disputa de poder econômico e político entre os *players* do mercado ferroviário.

Todavia, foi a catastrófica crise ocasionada pela Grande Depressão, decorrente da quebra da Bolsa de Valores de Nova York, no ano de 1929, interpretada como uma falha do capitalismo de livre mercado, que convenceu a população da essencialidade de uma maior intervenção governamental para neutralizar a instabilidade, servir de contrapeso para promover a estabilidade e garantir a segurança.⁸⁴

Nesse novo cenário, destacou-se a teoria keynesiana, que defendia o aumento dos gastos públicos para estimular a economia e, conseqüentemente, a participação do Estado no produto nacional, com o objetivo específico de reverter cenários de recessão.⁸⁵

Observou-se, então, uma transformação significativa, com a expansão das funções governamentais para além da regulação econômica, abrangendo a prestação direta de serviços e o planejamento macroeconômico, dando origem ao que se convencionou chamar de Estado de Bem-Estar Social.

Seu escopo não era apenas mitigar os efeitos adversos das flutuações econômicas, mas também promover a justiça social, reduzir as desigualdades e garantir um padrão mínimo de vida aos cidadãos.⁸⁶

Assim, a máquina estatal foi estruturada, por meio do programa *New Deal*, para enfrentar os complexos problemas socioeconômicos da época. Guerra rememora:

O Presidente Franklin D. Roosevelt solicitou ao Congresso a criação de inúmeras agências reguladoras para fomentar a recuperação econômica, dando início a uma das maiores transformações na estrutura do governo

⁸³OLIVEIRA, Amanda Flávio. 25 anos de regulação no Brasil. In: MATTOS, César. **A revolução regulatória na nova lei das agências**. São Paulo: Singular, 2021, p. 528-554.

⁸⁴FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Livre para escolher**. 11. ed. Rio de Janeiro: Record, 2021, p. 26 e 115-116.

⁸⁵RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. **Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 138.

⁸⁶LIRA, Kaliane Wilma Cavalcante de. O estado da arte da regulação no Brasil: desafios e perspectivas. In: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; ALVES, Waldir. **Regulação e concorrência: perspectivas brasileira e americana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 187-188.

desde 1789. O programa resultou na estruturação de uma burocracia federal, bem diferente do antigo modelo denominado *spoil system*, em que os cargos públicos eram preenchidos pelos partidos políticos vencedores das eleições.⁸⁷

As agências reguladoras norte-americanas, nessa seara, despontaram como entidades destinadas a moderar as garantias liberais clássicas da autonomia da vontade, da propriedade privada e do livre mercado, dotadas de competência para editar normas para intervir em determinados setores econômicos e com o visio de corrigir as falhas de mercado e mitigar os excessos do liberalismo absoluto.⁸⁸

Além disso, “foi concebida a figura de agências reguladoras dotadas de autonomia em relação ao Poder Executivo e de insulação política de seus administradores, além de seu alto grau de tecnicidade”,⁸⁹ em um contexto de pragmatismo e eficiência, inerente aos Estados Unidos.⁹⁰

Argumentos favoráveis ao Estado Mínimo logo retornaram à tona, impulsionados pela crise do Estado de Bem-Estar Social. Ragazzo pondera que este modelo recebeu severas críticas por demandar altos gastos públicos para a implementação dos direitos sociais garantidos aos cidadãos, sem atingir a amplitude e a qualidade desejadas, dando margem ao fortalecimento da ideologia neoliberal.⁹¹

Na perspectiva neoliberal, a globalização e o papel mínimo de cada Estado na atuação econômica direta devem prevalecer. Guerra recorda:

Diante desse quadro e mesmo perante certa desconfiança, vários Estados, inclusive o Brasil, adotaram uma nova forma de atuar no exercício das atividades econômicas, ancorando-se, ainda que parcialmente, em bases funcionais e burocráticas diferenciadas previstas na cartilha neoliberal. Nesse ambiente do “novo Estado regulador”, e enfrentando uma grave crise econômica, o Brasil, sob os influxos do movimento neoliberal, promulgou, em 1988, uma Constituição Federal extremamente detalhada e “invasora” com relação aos direitos fundamentais, mas ainda com forte viés intervencionista.⁹²

⁸⁷GUERRA, Sérgio. **Agências Reguladoras**: da organização administrativa piramidal à governança em rede. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2023. *E-book*.

⁸⁸SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. Regulação ambiental. In: GUERRA, Sérgio. **Regulação no Brasil**: uma visão multidisciplinar. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014. *E-book*.

⁸⁹SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. Regulação ambiental. In: GUERRA, Sérgio. **Regulação no Brasil**: uma visão multidisciplinar. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014. *E-book*.

⁹⁰OLIVEIRA, Amanda Flávio. 25 anos de regulação no Brasil. In: MATTOS, César. **A revolução regulatória na nova lei das agências**. São Paulo: Singular, 2021, p. 528-554.

⁹¹RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. **Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 14-15.

⁹²GUERRA, Sérgio. **Agências Reguladoras**: da organização administrativa à governança em rede. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2023. *E-book*.

Tavares sublinha que, com a crise do Estado social e sua ampla atuação em diversos setores, emergiu a figura do Estado regulador, novo perfil do Estado contemporâneo, que transfere para a iniciativa privada muitas das atribuições de prestação de serviços à coletividade, passando a exercer apenas as funções de regulação e controle sobre essas atividades delegadas.⁹³

Lira enfatiza que “o Estado Regulador estabelece as regras do jogo, define os padrões e garante que haja uma competição justa no mercado, permitindo que o setor privado tenha uma participação mais significativa na economia”.⁹⁴

Duarte Junior anota:

Nesse sentido, faz-se necessário observar que quanto “maior” o Estado (segundo o modelo social), maior a parcela de serviços públicos que ele assume e menor a quantidade de atividade econômica em sentido estrito em que o particular pode atuar. Por outro lado, no Estado Regulador a situação se inverte: menor é o número de serviços públicos e maior é a parcela de atividade econômica que fica à disposição do mercado. Há uma relação de proporcionalidade inversa. E é essa abertura de competição que dá lugar aos mercados regulados.⁹⁵

A Constituição Cidadã de 1988 delineou um novo Estado de direito de cunho fortemente democrático no Brasil, exigindo a estruturação de uma ordem social voltada ao trabalho, ao bem-estar e à justiça social, e de uma ordem econômica baseada na livre iniciativa e na valorização do trabalho humano. Ao Estado coube tanto atuar diretamente na manutenção dessas ordens quanto normatizar, fiscalizar e regular o contexto em que se desenvolveriam.

Daí, “podemos extrair do texto constitucional que o Brasil se enquadra na categoria de Estado regulador”.⁹⁶

Guerra recorda que, na década de 1990, houve uma busca por um novo modelo teórico para a administração pública brasileira, com o objetivo de substituir, em grande medida, a perspectiva governamental centralizada e hierárquica, orientada

⁹³TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p. 290 e 302.

⁹⁴LIRA, Kaliane Wilma Cavalcante de. O estado da arte da regulação no Brasil: desafios e perspectivas. *In*: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; ALVES, Waldir. **Regulação e concorrência: perspectivas brasileira e americana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 185-199.

⁹⁵DUARTE JÚNIOR, Ricardo César Ferreira. A legitimidade do Estado Regulador brasileiro: uma análise democrática. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 43, p. 135-166, jan./mar. 2011.

⁹⁶GUERRA, Sérgio. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. *In*: GUERRA, Sérgio. **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014. *E-book*.

predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.⁹⁷

Vista a partir de uma perspectiva mais abrangente, a regulação modifica substancialmente a relação do Estado com o setor privado e com a própria sociedade civil organizada. Esse movimento é reconhecido no campo de administração pública com o termo “governança”. [...] Governança é um conceito essencialmente democrático: a redução do Estado como consequência das reformas neoliberais pode ter diminuído seu peso e transformado seu papel, mas o aumento das parcerias com o setor privado e com o terceiro setor também é impulsionado pela crescente pressão da sociedade. A *new public management* (NPM) é ideologicamente marcada pelo neoliberalismo e busca tornar as organizações públicas similares às privadas, reconhecendo apenas a diferença no produto a ser entregue. A governança reconhece a importância das organizações públicas na rede de articulação com o privado. Governança tem foco interorganizacional: diferentemente da NPM, cujo principal foco são as práticas intraorganizacionais, a governança estimula as redes interorganizacionais como formas alternativas para o alcance do interesse público. [...] A governança é multifacetada e plural, busca eficiência adaptativa e exige flexibilidade, experimentação e aprendizagem via prova e erro.⁹⁸

A Lei federal nº 8.031/90⁹⁹ criou o Programa Nacional de Desestatização (PND), que ganhou impulso com a promulgação das Emendas Constitucionais de nº 5, 6, 7, 8 e 9, todas do ano de 1995, minorando o papel do Estado na execução direta das atividades econômicas e serviços públicos.

Entre outras medidas, foram responsáveis por transferir aos Estados a competência para a exploração direta ou mediante concessão, dos serviços públicos de distribuição de gás canalizado, bem como por flexibilizar os monopólios dos serviços de telecomunicações e de radiodifusão sonora e de sons e imagens e da exploração do petróleo e do gás natural.

Também em 1995 foi aprovado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, reconhecendo que, não obstante presente desde a década de 1970, a crise do Estado brasileiro tornou-se evidente a partir da segunda metade dos anos 1980.

⁹⁷ GUERRA, Sérgio. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. In: GUERRA, Sérgio. **Regulação no Brasil**: uma visão multidisciplinar. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014. *E-book*.

⁹⁸ GUERRA, Sérgio. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. In: GUERRA, Sérgio. **Regulação no Brasil**: uma visão multidisciplinar. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014. *E-book*.

⁹⁹ BRASIL. **Lei federal nº 8.031, de 12 de abril de 1990**. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 13 abr. 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.031%2C%20DE%2012%20DE%20ABRIL%20DE%201990.&text=Cria%20o%20Programa%20Nacional%20de,A rt.>>. Acesso em: 29 nov. 2024.

Esse cenário, consoante consta do documento, exigiria a redefinição do papel do Estado, para deixar de atuar como responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social por meio da produção de bens e serviços, passando a concentrar-se no fortalecimento de seu papel como promotor e regulador desse desenvolvimento.

Além disso, foi estabelecido o projeto de fortalecimento da governança, promovendo uma transição planejada de um modelo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, para uma administração pública gerencial, mais flexível, eficiente e dedicada ao atendimento das demandas dos cidadãos.¹⁰⁰

Com isso, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso desejava “demonstrar que a regulação deixava de ser assunto de governo para ser assunto de Estado. Isto é, a regulação deveria ser efetiva, sem percalços inerentes aos processos político-partidários”.¹⁰¹

A criação de agências reguladoras estatais no período alinhou-se à tendência internacional de reforma administrativa, com o desenvolvimento de novas ferramentas de governança nas áreas gerencial, jurídica, financeira e técnica.

Guerra assinala:

Naquela fase, a segregação de competências entre a administração pública direta e a indireta para a regulação autônoma de utilidades públicas estratégicas (telefonia, energia elétrica etc.) apresentou-se como sendo fundamental para: (i) criar um ambiente propício à segurança jurídica dos contratos com o Estado e atração de capital privado (notadamente estrangeiro); e (ii) descentralizar a governança estatal sob temas complexos e preponderantemente técnicos, emprestando-lhes certa previsibilidade e tornando-as menos suscetíveis aos embates e interesses políticos/partidários típicos das rotinas do Congresso Nacional.¹⁰²

No Brasil, as entidades reguladoras foram criadas como autarquias especiais integrantes da Administração Pública indireta, sem subordinação ao poder público central, mas vinculadas a um Ministério, e dotadas de autonomia administrativa e especialização técnica, com o propósito de corrigir falhas de mercado e proteger o interesse público em setores específicos da economia.

No âmbito federal, o país conta, atualmente, com 11 Agências Reguladoras,

¹⁰⁰Disponível em: <<https://www.bresserpereira.org.br/index.php/mare-ministerio-da-reforma-do-estado/documents-of-the-1995-managerial-reform/7181-121>>. Acesso em: 20 nov. 2024.

¹⁰¹GUERRA, Sérgio. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. In: GUERRA, Sérgio. **Regulação no Brasil**: uma visão multidisciplinar. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014. *E-book*.

¹⁰²GUERRA, Sérgio. **Agências Reguladoras: da organização administrativa à governança em rede**. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2023. *E-book*.

quais sejam: Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), Agência Nacional do Cinema (Ancine), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Mineração (ANM), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Segundo dados divulgados pelo governo federal, em conjunto, as Agências Reguladoras arrecadam mais de R\$ 130 bilhões por ano, demonstrando que estão aptas a “cumprir com a sua missão institucional: contribuir para o desenvolvimento nacional por meio da efetiva regulação e fiscalização, assegurando serviços e infraestrutura adequados à sociedade”.¹⁰³

Imprescindível, assim, o aperfeiçoamento da atividade regulatória.

Partindo dessa ideia, no ano de 2007, foi instituído o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), pelo Decreto nº 6.062/07,¹⁰⁴ para aprimorar o sistema regulatório, a coordenação entre as instituições envolvidas no âmbito do Governo Federal, os mecanismos de prestação de contas, a participação e o monitoramento da sociedade civil e a qualidade da regulação dos mercados.

Posteriormente, o Decreto nº 11.738/23¹⁰⁵ cuidou de reformulá-lo, para lapidar o sistema. Na versão atualizada, o programa busca apoiar a adoção de boas práticas regulatórias e aprimorar a progressão do processo regulatório na administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O propósito é tornar o ambiente regulatório mais ágil, transparente, inclusivo e eficiente. Com isso, o programa também contribui para o fortalecimento de

¹⁰³Disponível em: <[¹⁰⁴ BRASIL. Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 mar. 2024. Disponível em: <\[https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6062.htm\]\(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6062.htm\)>. Acesso em: 19 nov. 2024.](https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/agencias-reguladoras-federais-divulgam-nota-conjunta#:~:text=O%20Brasil%20conta%20com%2011,Nacional%20do%20Cinema%20(Ancine)%3B> Acesso em: 20 nov. 2024.</p></div><div data-bbox=)

¹⁰⁵ BRASIL. Decreto nº 11.738, de 18 de outubro de 2023. Dispõe sobre o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 out. 2023. Disponível em: <

instituições mais estratégicas, focadas em maximizar o valor gerado a partir dos recursos disponíveis.

A promulgação da Lei nº 13.848/19¹⁰⁶ representou um marco legal das agências reguladoras no país, dispondo sobre sua gestão, organização, processo decisório e controle social, estabelecendo, ainda, o dever de apresentação da Análise de Impacto Regulatório (AIR), instrumento para mapear as consequências, tanto positivas quanto negativas, da regulamentação de temas importantes em um determinado setor, crucial na “intersecção entre a ciência e as políticas regulatórias, servindo como uma ponte que conecta a tomada de decisão baseada em evidência com a formulação e implementação de regulamentações eficazes”.¹⁰⁷

Guerra pontifica:

Na linha de liberalização econômica e regulamentação de dispositivos visando boas práticas regulatórias, destaca-se a edição do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que ficou conhecido como o “revisão regulatório”, criando uma série de obrigações de revisão dos atos regulatórios e a limitação das espécies de atos administrativos inferiores em apenas três: (i) portarias, (ii) resoluções e (iii) instruções normativas, de modo a reduzir a “burocracia” estatal e privilegiar a segurança jurídica. Essa normativa determinou, ainda, entre outras questões, a gestão do estoque regulatório, que consiste na adoção de prazos para que entidades estatais revoguem normas tacitamente revogadas ou com efeitos exauridos.¹⁰⁸

A Lei nº 13.874/19,¹⁰⁹ conhecida como Lei da Liberdade Econômica (LLE), por

¹⁰⁶ BRASIL. Lei federal nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jun. 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm>. Acesso em: 24 nov. 2024.

¹⁰⁷ OLIVEIRA NETO, Dario da Silva; OLIVEIRA, Amanda Flávio. Regulação e antitruste: limites de aplicação das doutrinas norte-americanas da State Action e Pervasive Power no Brasil pós-2019. In: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; ALVES, Waldir. **Regulação e concorrência: perspectivas brasileira e americana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 35-53.

¹⁰⁸ GUERRA, Sérgio. *Agências Reguladoras: da organização administrativa à governança em rede*. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2023. *E-book*.

¹⁰⁹ BRASIL. Lei federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 2019. Disponível em: <

sua vez, conferiu “conteúdo material ao direito fundamental da liberdade econômica, igualmente consagrado constitucionalmente, mas negligenciado ao longo das décadas de aplicação da Constituição de 1988”.

Definiu o instituto jurídico do abuso do poder regulatório, estabeleceu os princípios a serem utilizados como fundamento interpretativo para a relação jurídica de conteúdo econômico, declarou direitos de liberdade econômica, discorreu sobre a realização de análise de impacto regulatório (AIR) para a confecção de normas regulatórias, entre outras medidas.¹¹⁰ Além disso, “legítima definitivamente a própria alternativa de regulação da atividade econômica que conte com a atuação ativa dos agentes privados”.¹¹¹

Recentemente, o Decreto nº 12.150/24¹¹² instituiu, no âmbito do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação, a Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória¹¹³, alicerçada em 7 diretrizes: governo aberto e em colaboração com a sociedade; atividade regulatória embasada em evidências; o emprego de linguagem simples; *accountability*;¹¹⁴ justiça e bem-estar social; estímulo à concorrência e inovação; e eficácia alocativa e efetividade.¹¹⁵

Dado o papel de destaque que as agências reguladoras desempenham no Brasil, o estudo da regulação enquanto instrumento de intervenção estatal na economia é, frequentemente, associado à sua atuação, causando a equivocada impressão de que ela emana apenas do Estado, em uma disciplina de *command and control* (CAC) ou regulação de comando e controle.

Ou seja, como explica Oliveira, o Estado teria a responsabilidade de concretizar os direitos fundamentais sociais, pela via da fiscalização, do incentivo, do

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm>. Acesso em: 24 nov. 2024.

¹¹⁰CAMELO, Bradson. A arte da regulação estatal: análise de impacto regulatório e desafios da governança. In: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; ALVES, Waldir. **Regulação e concorrência: perspectivas brasileira e americana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 261-284.

¹¹¹OLIVEIRA, Amanda Flávio. 25 anos de regulação no Brasil. In: MATTOS, César. **A revolução regulatória na nova lei das agências**. São Paulo: Singular, 2021, p. 528-554.

¹¹²BRASIL. Decreto nº 12.150, de 20 de agosto de 2024. Institui, no âmbito do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação, a Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 ago. 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12150.htm>. Acesso em: 27 nov. 2024.

¹¹³MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS. **Regula Melhor. E-book**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/reg/governanca-regulatoria/EBook_RegulaMelhor_A5.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.

¹¹⁴Responsabilização, integridade e obrigação de prestação de contas pelas ações que foram ou não praticadas.

¹¹⁵Investimento de tempo e recurso de acordo com o impacto esperado da regulação e com o olhar voltado para soluções que atendam as demandas sociais.

planejamento e da normatização da atividade econômica prestada pela iniciativa privada.¹¹⁶

Nos dizeres de Afonso e Carvalho, contra esse modelo pesa a constatação de “o Estado ser um conhecido mal gerenciador dos seus negócios, além do formalismo de suas ações, o que provoca lentidão na tomada de decisões e na aplicação de sanções”.¹¹⁷

Todavia, lembra Defanti, a regulação não se circunscreve às agências reguladoras ou ao Estado, pois “há agentes privados que exercem funções que possuem características tipicamente regulatórias, fenômeno ao qual se costuma denominar de autorregulação”.¹¹⁸

Na autorregulação, os próprios agentes privados estabelecem as regras, sem a participação do Estado. Nesse modelo, as entidades privadas passam a ostentar uma parcela de responsabilidade regulatória, assumindo, simultaneamente, os papéis de regulador e de regulado.

Gomes aponta:

A autorregulação propriamente dita pode ser considerada uma estratégia alternativa situada no polo oposto da tradicional heterorregulação estatal (especialmente por normas de comando e controle) considerando as vantagens advindas da maior expertise e conhecimento tecnológico do regulador, da redução dos custos de monitoramento, de haver menos formalidades e mais facilidade de adaptação dos comandos regulatórios em comparação às estruturas mais rígidas das normas públicas.¹¹⁹

Esse processo pode ocorrer de duas formas: de maneira unilateral, quando um agente econômico assenta suas regras de conduta; ou por meio de um setor, quando os agentes econômicos de uma determinada área se organizam para estabelecer normas que regem a atuação.

No tocante a essa última, Lima Júnior observa que a autorregulação se

¹¹⁶OLIVEIRA, Amanda Flávio. 25 anos de regulação no Brasil. *In*: MATTOS, César. **A revolução regulatória na nova lei das agências**. São Paulo: Singular, 2021, p. 528-554.

¹¹⁷AFONSO, Luiz Fernando; CARVALHO, Diógenes Faria de. Publicidade: hipóteses de liberdade, vedação e autorregulamentação. *In*: CASCAES, Amanda Celli et al. (Org.). **Regulação: perspectivas nas relações de consumo**. São Paulo: Singular, 2024, p. 68.

¹¹⁸DEFANTI, Francisco. Um ensaio sobre a autorregulação: características, classificações e exemplos práticos. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 16, p. 149-181, jul./set. 2018.

¹¹⁹GOMES, Cristiane Cardoso Avolio. **Regulação estatal do esporte de rendimento**. 2024. 127f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Direito, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/12d110e8-627d-452b-9911-4f5da0f0fc4e/content>>. Acesso em: 04 dez. 2024.

desenvolve entre componentes de um segmento específico, com o objetivo de estabelecer normas que se apliquem não apenas a todos os membros desse setor, mas também, em alguns casos, aos profissionais de outras categorias ou aos agentes atuantes em setores específicos distintos, relacionados em maior ou menor grau com a área de atuação dos autorreguladores.¹²⁰

Marques Neto a define como

O mecanismo pelo qual se estabelece pela adesão e observância consensual de normas e padrões de atuação por agentes econômicos, com vistas a preservar as condições ideais de exploração de uma atividade econômica, sujeitando-os a mecanismos de incentivo, sanções premiais, censuras comportamentais ou exclusão associativa. [...] Já a autorregulação se justifica quando: i) os interesses envolvidos forem predominantemente privados; ii) as relações econômicas envolvidas não forem essencialmente desiguais; iii) não houver barreiras de entrada significativas; iv) a regulação estatal puder comprometer outros princípios inerentes à atividade regulada.¹²¹

Binenbojm sublinha que a autorregulação propriamente dita caracteriza-se pela “cooperação espontânea e voluntária entre os particulares, no sentido de erigir códigos de consulta sob a forma de *soft law* ou outros mecanismos aptos a conformar o seu comportamento a objetivos de interesse social”.¹²²

No Brasil, um exemplo emblemático de autorregulação é o setor da propaganda comercial, em que se destaca o Conselho Nacional de Autorregulação Publicitária (CONAR), responsável pela interpretação, aplicação e aprimoramento do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária (CBAP). Cuida-se de uma organização não-governamental que visa promover a liberdade de expressão publicitária e salvaguardar as prerrogativas constitucionais da propaganda comercial.¹²³

Já a correção, também chamada de autorregulação regulada ou supervisionada, revela um padrão regulatório híbrido, em que o Estado e os agentes

¹²⁰LIMA JUNIOR, João Manoel. O regime jurídico da autorregulação: um estudo sobre os limites da juridicidade do estabelecimento de regras e fiscalização dos mercados financeiros e de capitais por pessoas jurídicas de direito privado. 2017, 43-44 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

¹²¹MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação estatal e autorregulação na economia contemporânea. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 19, n. 33, p. 79-84, jan./mar. 2011.

¹²²BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação e regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. *E-book*.

¹²³Disponível em: <<http://www.conar.org.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2024.

privados se unem para disciplinar o mercado, posicionando-se, de acordo com Oliveira, “entre a forma coercitiva/centralizada de disciplina da atividade econômica e a forma que requer cooperação voluntária entre agentes privados”.¹²⁴

Defanti frisa que se trata “de um instrumento alternativo de regulação ensaiado pelo Estado em uma fase de transformação dele próprio, na qual, em caráter geral, os instrumentos imperativos de atuação são substituídos por técnicas indiretas de regulação”.¹²⁵

Inclusive, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), ao abordar as diretrizes que devem reger a proteção dos consumidores no contexto do comércio eletrônico, tem fomentado debates e estimulado a adoção de soluções regulatórias mais eficazes. Esse esforço envolve uma ação cooperativa global, que reúne governos, empresas, consumidores e seus representantes, promovendo a participação ativa da sociedade civil na formulação e implementação.¹²⁶

Afonso e Carvalho sustentam:

A existência de um controle misto revela as deficiências dos sistemas autorregulamentar puro e estatal e a tentativa de corrigi-las com as qualidades dos próprios sistemas. Explica-se: a ineficiência do Estado é corrigida pela efetividade do controle privado e ausência de poder de sanção dos órgãos autorregulamentares é afastada com o poder sancionatório do Estado.¹²⁷

Essa proposta almeja combinar o melhor de dois mundos: a autorregulação privada, que se destaca pela eficiência, graças ao acesso privilegiado ao conhecimento interno e à sua capacidade de adaptação e revisão contínua de conceitos; e a atuação estatal, que supre a limitação da autorregulação ao oferecer o poder de coerção necessário para garantir o cumprimento das normas e a proteção

¹²⁴OLIVEIRA, Amanda Flávio. 25 anos de regulação no Brasil. *In*: MATTOS, César. **A revolução regulatória na nova lei das agências**. São Paulo: Singular, 2021, p. 528-554.

¹²⁵DEFANTI, Francisco. Um ensaio sobre a autorregulação: características, classificações e exemplos práticos. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 16, p. 149-181, jul. set./2018.

¹²⁶ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do Conselho relativa às linhas directrices que regem a protecção dos consumidores no contexto do comércio electrónico**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/sti/consumer/34023696.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2024.

¹²⁷AFONSO, Luiz Fernando; CARVALHO, Diógenes Faria de. Publicidade: hipóteses de liberdade, vedação e autorregulamentação. *In*: CASCAES, Amanda Celli et. al. (Org.). **Regulação: perspectivas nas relações de consumo**. São Paulo: Singular, 2024, p. 68.

do interesse público.¹²⁸

Resulta daí um modelo regulatório baseado na distribuição de tarefas e responsabilidades entre o Estado, os agentes regulados e as partes interessadas, concretizando-se por meio de delegação de tarefas pelo Poder Público, com a fixação de parâmetros sob controle estatal.

Binjenbojm exemplifica que, no mercado brasileiro de valores mobiliários, por exemplo, Bolsas de Valores, Bolsas de Mercadorias e Futuros, entidades do mercado de balcão organizado e entidades de compensação e liquidação de operações com valores mobiliários dispõem de competência para disciplinar e fiscalizar as atividades de seus membros e regular os valores mobiliários nelas negociados, sob a supervisão indireta da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).¹²⁹

Por seu turno, a rerregulação não se limita a uma mera nova regulação e nem é o oposto de desregulamentação. Trata-se de um processo dinâmico e complexo, que abrange a modificação, a reformulação ou mesmo a substituição das normas vigentes, frequentemente em resposta a mudanças conjunturais, falhas no mercado ou novas metas políticas. Pode incluir o reforço da legislação existente, a criação de novas regras ou a eliminação daquelas consideradas ineficientes ou prejudiciais.

Para Apolinário, é necessário considerar que, em determinadas situações, a “redução ou eliminação de determinadas medidas regulatórias (desregulação) pode ser justificada não apenas como uma consequência directa da existência de falhas da regulação, mas do próprio amadurecimento do sector”.¹³⁰

Enquanto isso, a rerregulação, também conhecida como neoregulação, corresponde à adoção de um modelo regulatório que se diferencia da abordagem tradicionalmente utilizada em um determinado setor. Esse novo modelo incorpora instrumentos regulatórios mais modernos, muitas vezes menos intrusivos e, em alguns casos, mais flexíveis, mas que mantêm como objetivo principal orientar e condicionar a atuação dos agentes em um determinado mercado.¹³¹

¹²⁸OLIVEIRA, Amanda Flávio; CARVALHO, Diógenes. **Precisamos conversar seriamente sobre autorregulação privada**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mar-06/precisamos-conversar-seriamente-sobre-autorregulacao-privada/#_ftnref6>. Acesso em: 20 nov. 2024.

¹²⁹BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação e regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. *E-book*.

¹³⁰APOLINÁRIO, Marisa. **O estado regulador**: o novo papel do Estado – análise da perspectiva da evolução recente do Direito Administrativo. 2013, 43-44 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2013.

¹³¹APOLINÁRIO, Marisa. **O estado regulador**: o novo papel do Estado – análise da perspectiva da evolução recente do Direito Administrativo. 2013, 43-44 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-

Justen Filho acrescenta que a rerregulação consiste na proposição de novas regras, mais adequadas à realidade social e tecnológica atual, que sejam menos custosas para toda a sociedade e elaboradas com a participação da sociedade civil.¹³²

Almeida também aponta que versa a rerregulação sobre a substituição de normas defasadas ou inadequadas por outras, mais modernas e produzidas com a participação da sociedade civil.¹³³

Afinal, nas palavras de Camelo, “a regulação eficaz requer a capacidade de reconhecer quando e como intervir, bem como a humildade para ajustar políticas à medida que as circunstâncias mudam”.¹³⁴

Um exemplo dessa dinâmica, no cenário brasileiro, foi a rerregulação do mercado de telecomunicações, levada a efeito para incorporar as inovações tecnológicas propiciadas pela internet e pela telefonia móvel.

Como pondera Camelo, longe de ser um obstáculo intransponível, a regulação é uma ferramenta poderosa. Utilizada com sabedoria e equilíbrio, corrige ineficiências do mercado. Contudo, exige revisões, adaptações e ajustes constantes para alinhar-se aos objetivos de uma sociedade em transformação. Além disso, ensinam Alves e Oliveira, demanda criatividade, flexibilidade e capacidade de aprender com erros passados e deve ser encarada como um desafio permanente.¹³⁵

Não por acaso, “regras do jogo transparentes são consequências diretas do direito fundamental à liberdade econômica em um cenário de mercado regulado”.¹³⁶

Segundo Alves e Oliveira, a regulação setorial “tem apresentado múltiplos objetivos. A correção de falhas de mercado é a principal delas, mas a regulação também tem sido utilizada como meio para alcançar outros fins, como certos padrões de segurança e qualidade de bens e serviços”.¹³⁷

Graduação em Direito, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2013.

¹³²JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

¹³³ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Teoria da Regulação. *In*: CARDOZO, José Eduardo Martins et al. (Org.). **Curso de Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006.

¹³⁴CAMELO, Bradson. A arte da regulação estatal: análise de impacto regulatório e desafios da governança. *In*: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; ALVES, Waldir. **Regulação e concorrência: perspectivas brasileira e americana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 261-284.

¹³⁵ALVES, Waldir. OLIVEIRA, Amanda Flávio de. Âmbito jurídico da defesa da concorrência pelo CADE nos mercados regulados. *In*: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; ALVES, Waldir. **Regulação e concorrência: perspectivas brasileira e americana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 09-34.

¹³⁶CAMELO, Bradson. A arte da regulação estatal: análise de impacto regulatório e desafios da governança. *In*: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; ALVES, Waldir. **Regulação e concorrência: perspectivas brasileira e americana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 261-284.

¹³⁷ALVES, Waldir; OLIVEIRA, Amanda Flávio de. Âmbito jurídico da defesa da concorrência pelo CADE nos mercados regulados. *In*: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; ALVES, Waldir. **Regulação e**

Afonso e Carvalho enfatizam que é a interação de Estado e sociedade que implicará em uma regulação saudável.¹³⁸

Os debates contemporâneos concentram-se na busca pelo equilíbrio ideal: promover o bem-estar público por meio de regulações eficazes, minimizando, simultaneamente, os ônus impostos a empresas e consumidores, levando em conta as efetivas necessidades da sociedade.

O cerne da complexidade dessa intervenção reside na calibragem do grau de restrição à livre iniciativa, evitando-se a criação de entraves excessivos que possam comprometer a eficiência econômica.

No caso do mercado das apostas de quota fixa, a regulação ocorre em um cenário em que o setor se consolida como uma atividade de significativa relevância econômica e social, com alto potencial arrecadatório. Por isso, sua regulação visa não apenas assegurar maior transparência nas operações, mas também proteger os direitos dos consumidores, oferecendo-lhes um ambiente seguro e confiável.

Paralelamente, a implementação de um marco regulatório sólido e eficiente possibilita ao Estado exercer controle efetivo sobre uma atividade frequentemente associada a riscos como lavagem de dinheiro e financiamento de práticas ilícitas, reforçando a integridade do mercado.

Diante disso, a partir do reconhecimento da pessoa como valor supremo do ordenamento jurídico, o Estado assume o compromisso de protegê-la, independentemente da origem da agressão, de modo que as relações privadas não podem se eximir desse imperativo de tutela estatal.¹³⁹

Esse anseio é compartilhado pela própria população. Pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (IPESPE), com apoio da Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) e da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), aponta que 59% dos entrevistados entendem que o governo deve intervir fortemente na regulamentação e na fiscalização das apostas esportivas *on-line*.¹⁴⁰

concorrência: perspectivas brasileira e americana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 09-34.

¹³⁸ AFONSO, Luiz Fernando; CARVALHO, Diógenes Faria de. Publicidade: hipóteses de liberdade, vedação e autorregulamentação. *In*: CASCAES, Amanda Celli et al. (Org.). **Regulação:** perspectivas nas relações de consumo. São Paulo: Singular, 2024, p. 73.

¹³⁹ DUQUE, Marcelo Schenk. **Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora dos Editores, 2019, p. 308.

¹⁴⁰ Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/maioria-dos-brasileiros-quer-regulacao-firme-contra-apostas-e-nao-confia-em-bets-aponta-pesquisa/>>. Acesso em: 31 jan. 2025.

Wada elucida:

O tema do mercado de apostas, especialmente no Brasil, também é explorado no que tange à regulamentação emergente e ao equilíbrio nas relações de consumo, acompanhado do crescimento deste setor. Trata-se de um tema de grande preocupação de todo o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, tanto no seu impacto na poupança popular de toda sociedade, como na sua segurança em razão dos problemas conhecidos de adição, como da ludopatia, entre outros grandes desafios.¹⁴¹

Um arcabouço regulatório robusto e equilibrado é fundamental para que o mercado de apostas possa prosperar de forma sustentável, gerando benefícios econômicos e minimizando os riscos potenciais.

Isso exige a elaboração de normas claras e abrangentes, tendo a proteção aos consumidores como pilar central, que contemplem diversos aspectos, desde o licenciamento e a operação das empresas até a prevenção de atividades ilícitas. Além disso, é importante que a regulamentação incentive a inovação e a qualidade dos serviços oferecidos, garantindo uma experiência segura e transparente para os usuários.

A interação entre regulação eficaz, transparência e responsabilidade social é essencial para a construção de um mercado de apostas saudável, capaz de contribuir positivamente para a economia e para a sociedade.

¹⁴¹WADA, Ricardo Morishita. Prefácio. *In*: CASCAES, Amanda Celli et al. (Org.). **Regulação: perspectivas nas relações de consumo**. São Paulo: Singular, 2024, p. 15.

2 O CRESCIMENTO DO MERCADO DE APOSTAS ESPORTIVAS APÓS O ADVENTO DA LEI Nº 13.756/18

O mercado de apostas esportivas no Brasil passou por uma transformação significativa após a promulgação da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018,¹⁴² que legalizou a modalidade de quota fixa. Desde então, a regulamentação do setor tem progredido com o objetivo de equilibrar o incentivo à atividade econômica com a proteção dos apostadores.

O processo regulatório intensificou-se em 2023, iniciando em julho com a edição da Medida Provisória nº 1.182, que visava aprimorar a Lei nº 13.756/2018. Em outubro do mesmo ano, foi publicada a Portaria MF nº 1.330, detalhando as condições gerais para exploração das apostas de quota fixa no território nacional. O ano se encerrou com a sanção da Lei nº 14.790, em dezembro, consolidando avanços importantes no marco regulatório do setor.

O ano de 2024 foi marcado pela consolidação normativa, começando em janeiro com o Decreto nº 11.907, que criou a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) do Ministério da Fazenda, órgão central na estruturação do novo mercado. Em fevereiro, a Portaria MF-SPA/MF nº 300 estabeleceu exigências para entidades certificadoras, e em março, a Portaria SPA/MF nº 504 reconheceu a primeira entidade certificadora autorizada a operar no Brasil.

Abril de 2024 trouxe a institucionalização da Política Regulatória e da Agenda Regulatória para o exercício, por meio da Portaria SPA/MF nº 561, além da Portaria SPA/MF nº 615, que estabeleceu diretrizes para as transações de pagamento. Em maio, foram publicadas a Portaria SPA/MF nº 722, definindo requisitos técnicos e de segurança para os sistemas de apostas; a Portaria SPA/MF nº 827, detalhando

¹⁴² BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis nº 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis nº 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 dez. 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm>. Acesso em: 10 out. 2024.

procedimentos para obtenção de autorização; e a Portaria Interministerial MF/MEPS/AGU nº 28, dispondo sobre atribuições do Ministério da Fazenda, do Ministério do Esporte e da Advocacia-Geral da União na aplicação das leis do setor.

Julho destacou-se como o mês mais prolífico em termos normativos, com a publicação de seis portarias: a Portaria SPA/MF nº 1.143, tratando da prevenção à lavagem de dinheiro e outros delitos; a Portaria SPA/MF nº 1.207, estabelecendo os requisitos técnicos dos jogos on-line e dos estúdios de jogos ao vivo a serem observados por agentes operadores de loteria de apostas de quota fixa; a Portaria SPA/MF nº 1.212, regulamentando repasses das arrecadações; a Portaria SPA/MF nº 1.225, dispondo sobre monitoramento e fiscalização; a Portaria SPA/MF nº 1.231, definindo diretrizes para jogo responsável e publicidade; e a Portaria SPA/MF nº 1.233, estabelecendo o regime sancionador.

Em setembro, a Portaria SPA/MF nº 1.475 proibiu a operação sem autorização a partir de 1º de outubro de 2024. Novembro trouxe a Instrução Normativa SPA/MF nº 11, estabelecendo diretrizes para o registro de domínios com extensão "bet.br". Por fim, em dezembro, a Portaria Interministerial MF/MS/MESP/SECOM nº 37, instituiu um Grupo de Trabalho voltado à prevenção do jogo problemático, e a Nota Técnica SEI nº 3.826/2024/MF, proibiu a oferta do "jogo do bicho" por operadores autorizados.

O dia 1º de janeiro de 2025 marcou o início do mercado regulado de apostas de quota fixa no Brasil.

Esta evolução normativa permite compreender a trajetória da regulamentação das apostas esportivas no país e identificar os avanços implementados.

2.1 A evolução histórica das apostas esportivas no Brasil até a Lei nº 13.756/2018

Aposta, por definição legal, é o ato por meio do qual se coloca determinado montante em risco na expectativa de obtenção de um prêmio.¹⁴³ Trata-se de atividade presente na sociedade brasileira desde o período colonial.

Diferentemente dos jogos de azar, cujo resultado é definido pela aleatoriedade das máquinas ou pelo lançamento imprevisível dos dados, nas apostas esportivas o êxito está diretamente ligado ao conhecimento e à capacidade do apostador de

¹⁴³ O conceito consta do artigo 2º, I, da Lei nº 14.790/23.

realizar prognósticos precisos sobre os desfechos dos eventos esportivos,¹⁴⁴ ou seja, não dependem, exclusivamente, de sorte.

Registros históricos indicam que as apostas foram introduzidas no Brasil pelos europeus no século XVI, com jogos de cartas, dados e outras formas de entretenimento. No século XVIII, surgiram as primeiras casas de apostas, que rapidamente se popularizaram, especialmente entre as classes econômicas mais abastadas, impulsionadas pelas corridas de cavalos, o passatempo predileto das elites da época.

Em 1892, o barão João Batista Viana Drummond idealizou o “jogo do bicho” como estratégia para arrecadar fundos para o zoológico de sua propriedade. Algum tempo depois, o governo instituiu a “loteria federal”, que se tornou um grande sucesso junto à população.¹⁴⁵

Na década de 1930, no governo do presidente Getúlio Vargas, as apostas e os jogos de azar foram legalizados, marcando a chamada “Era de Ouro” dos cassinos. Durante esse período, cerca de 70 cassinos operavam no país, empregando mais de 50 mil trabalhadores. Esses estabelecimentos desempenharam um papel significativo no estímulo ao turismo e à economia nacional, atraindo visitantes de diversas partes do mundo.¹⁴⁶

Contudo, as apostas sobre qualquer competição esportiva acabaram sendo proibidas pelo artigo 50, parágrafo 3º, alínea “c”, da Lei de Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688/41),¹⁴⁷ mas os Decretos-Leis nº 5.089/42¹⁴⁸ e 5.192/43¹⁴⁹

¹⁴⁴ MACHADO, Jonathan. **A (im)possibilidade de regulamentação das apostas esportivas no ordenamento jurídico brasileiro**. 2016. 88f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/166160/TCC%20-%20Jonathan%20Machado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 04 dez. 2024.

¹⁴⁵ INSTITUTO BRASILEIRO DE JOGO RESPONSÁVEL. **História das apostas no Brasil**. Disponível em: <<https://ibjr.org/historia-apostas-brasil/>>. Acesso em: 03 dez. 2024.

¹⁴⁶ PASQUAL, Cristina Stringari; MANFROI, Geórgia. Jogos de azar e apostas de quota-fixa on-line: reflexões sobre a proteção ao consumidor-apostador. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 17, n. 1, p. 176-193, jan./jun. 2024.

¹⁴⁷ BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 out. 1942. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm>. Acesso em: 10 out. 2024.

¹⁴⁸ BRASIL. Decreto-Lei nº 5.089, de 14 de dezembro de 1942. Dispõe sobre a aplicação do Decreto-lei n.º 241, de 4 de fevereiro de 1938, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 out. 1942. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5089-15-dezembro-1942-415121-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 out. 2024.

¹⁴⁹ BRASIL. Decreto-Lei nº 5.192, de 14 de janeiro de 1943. Modifica o artigo 3, do decreto-lei n. 5089, de 15 de dezembro de 1942. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jan. 1943. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5192-14-janeiro-1943-415176-publicacaooriginal-1->

voltaram a autorizá-las. Logo depois, o Decreto-Lei nº 9.215/46 restaurou a vigência do artigo 50 da Lei das Contravenções Penais, proibindo-as novamente.

Silva recorda:

O Decreto-Lei 3.688/41 (LGL\1941\7), intitulado de Lei das Contravenções Penais, no art. 50, parágrafo 3º, alínea “c”, vedava quaisquer lances sobre competições no desporto. Nessa senda, durante setenta e sete anos, não se admitiu a mencionada atividade no Brasil, tendo, inclusive, a Lei 13.155/2015 (LGL\2015\6061) vedado os jogos de azar pela Internet ou qualquer outro meio de comunicação. Não obstante, o crescimento da dita modalidade por meio de plataformas estrangeiras, que se tornaram acessíveis para qualquer pessoa, conduziu o legislador a optar por admiti-la, coadunando-se com a realidade que emergia.¹⁵⁰

Mesmo as restrições impostas às apostas esportivas nas últimas décadas não impediram o crescimento da atividade. Ao revés, passaram a integrar a realidade e, por isso, a exigir o enfrentamento pelo poder público.

Certo é que o avanço tecnológico democratizou o acesso às apostas, uma vez que a *internet* e os dispositivos móveis eliminaram barreiras físicas, outrora restritas a locais específicos, muitas vezes clandestinos, expandindo seu alcance. Por meio dos aplicativos instalados em smartphones e tablets, por exemplo, pode-se apostar no trabalho, no trânsito, no transporte público, em qualquer lugar e a qualquer momento, tornando a atividade onipresente.

Essa acessibilidade, aliada à conveniência e ao caráter imersivo do ambiente digital, transformou a interação dos usuários com as apostas. A oferta deixou de ser local e fragmentada, passando a ser global e atingindo um número cada vez maior de consumidores. Daí surgiram uma série de desafios, incluindo riscos à segurança e aos direitos dos consumidores.

Marques, Martins e Martins expõem:

Somem-se cinco ferramentas que catapultam essa nova “pandemia”: a introdução de modelo de “gamificação” pelo mundo digital na sociedade; o aproveitamento da forte inclinação nacional para as torcidas aos times e futebol e os campeonatos simultâneos realizados e transmitidos na televisão; a publicidade abusiva e enganosa verificada neste meio; a ausência de

pe.html#:~:text=Modifica%20o%20artigo%203%2C%20do,15%20de%20dezembro%20de%201942.&text=aprovar%20o%20hor%C3%A1rio%20de%20funcionamento,para%20a%20aquisi%C3%A7%C3%A3o%20de%20fichas.>. Acesso em: 10 out. 2024.

¹⁵⁰ SILVA, Joseane Suzart Lopes da. As apostas esportivas e as regras previstas pelas leis 13.756/18 e 14.790/2023: o encerramento da vigência da Medida Provisória 1.182/2023 e o “diálogo das fontes” com o microsistema consumerista para a proteção dos destinatários finais. **Revista de Direito do Consumidor**, vol. 152., mar.-abr./2024, p. 227-269.

prática de crédito responsável por algumas instituições financeiras; e a adoção, pelas plataformas digitais, do conceito de “economia de atenção”, o que significa uma “luta épica para entrar em nossas cabeças”, quando nossa consciência se torna mercadoria, considerando a vontade e racionalmente humana limitadas.¹⁵¹

Carvalho, Stival e Piaia destacam que o ambiente virtual pode ser um local “perigoso, repleto de armadilhas e golpes, que colocam em risco a segurança e os direitos dos consumidores expondo as suas vulnerabilidades e as utilizando em prol do lucro de (pseudo)fornecedores”.¹⁵²

Como menciona Haidt, até em virtude de “tantas atividades virtuais novas e empolgantes, muitos adolescentes (e adultos) perderam a capacidade de estar totalmente presentes em companhia das pessoas à sua volta, o que mudou a vida social para todos”.¹⁵³

Williams, Wood e Parke frisam que o fenômeno do jogo de apostas na internet se desenvolveu com tamanha velocidade que ultrapassou a capacidade das comunidades de pesquisa e a formulação de políticas de entender a natureza do fenômeno e determinar as formas mais apropriadas de regulá-lo.¹⁵⁴

Williams, Wood e Parke realçam:

Com a chegada da onda das apostas esportivas *on-line*, ofertadas a partir de provedores sediados em jurisdição estrangeira, intensificou-se a sensação de um completo descaso entre regulamentação e realidade, que denunciava a dificuldade do poder público de coibir a exploração de jogos e apostas e a perda da oportunidade de ampliar a arrecadação tributária com a regulamentação do mercado informal.¹⁵⁵

Pio *et al.* alertam que a modalidade de apostas esportivas *on-line* ganha relevo em detrimento de outras por se desenvolver a partir do esporte, uma entidade

¹⁵¹ MARQUES, Claudia Lima; MARTINS, Fernando Rodrigues; MARTINS, Guilherme Magalhães. Economia de atenção, gamificação e esfera lúdica: uma nova crise na proteção dos consumidores e os abusos das apostas e jogos on-line. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 156, ano 33. São Paulo: RT, nov./dez. 2024.

¹⁵² CARVALHO, Diógenes Faria de; STIVAL, João Paulo Peixoto; PIAIA, Thami Covatti. Consumidor brasileiro na era digital: entre a conveniência e a vulnerabilidade. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFABIBE)**, v. 11, n. 03, 2023, p. 137-156.

¹⁵³ HAIDT, Jonathan. **A geração ansiosa**: como a infância hiperconectada está causando uma epidemia de transtornos mentais. Companhia das Letras, 2024. *E-book*.

¹⁵⁴ WILLIAMS, Robert; WOOD, Robert; PARKE, Jonathan. **Routledge International Handbook of Internet Gambling** (Routledge International Handbooks). Routledge, 2017. *E-book*.

¹⁵⁵ SIMÃO, Lucas Pinto; RITTA, André Santa. Mercado de bets/apostas no Brasil – panorama geral sobre a regulamentação e o equilíbrio nas relações de consumo. *In*: CASCAES, Amanda Celli et al. (Org.). **Regulação**: perspectivas nas relações de consumo. São Paulo: Singular, 2024, p. 138.

reconhecida mundialmente e relacionada às ideias de saúde e diversão.¹⁵⁶

Em especial no nosso país, o mercado de apostas esportivas *on-line* cresceu de forma avassaladora a partir do advento da Lei nº 13.756/18, sancionada pelo Presidente Michel Temer, que criou a categoria lotérica de apostas de quota fixas, amplamente conhecida como apostas esportivas ou *sports betting*, sob a forma de serviço público exclusivo da União,¹⁵⁷ com exploração comercial em todo o território nacional.

Cuida-se de um sistema de apostas vinculado a eventos esportivos reais, no qual o valor potencial de ganho do apostador é previamente definido no momento em que a aposta é realizada, condicionado ao acerto do prognóstico.

Por isso, a “existência de certo grau de previsibilidade acerca do retorno da aposta realizada, o que se atribui às estatísticas e análises de desempenho e conhecimento acerca dos times e atletas”.¹⁵⁸

Araujo explica que, “ao finalizar a aposta, o jogador sabe que a quota não será mais alterada, podendo prever o prêmio máximo a ser recebido”.¹⁵⁹ E mais: “pode-se apostar, além do placar, em outros dados da partida esportiva, tais como, o autor do primeiro gol, número de cartões amarelos e outros diversos detalhes da partida, no caso da modalidade esportiva futebol de campo”,¹⁶⁰ explicam Póvoa et al. Idêntica conduta pode ser adotada em relação a outras modalidades esportivas.

A Lei nº 13.756/18 também previu que caberia ao Ministério da Fazenda regulamentar o texto no prazo de até 2 anos, prorrogável por igual período. Porém, o país viveu um período cinzento, em que a atividade, embora legalizada, não estava

¹⁵⁶ PIO, Rodrigo Pereira *et al.* Apostas esportivas problemáticas: uma nova tendência global num mundo de alta tecnologia. *Revista Debates em Psiquiatria*, Rio de Janeiro, 14, 2024, p. 1-20.

¹⁵⁷ Ao julgar as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 492 e 493, no ano de 2020, o Supremo Tribunal Federal concluiu que a competência da União para legislar exclusivamente sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive loterias, não obsta a competência material para a exploração dessas atividades pelos entes estaduais ou municipais.

¹⁵⁸ SILVA, Eduardo Cardoso da; REZENDE, Paulo Izídio da Silva. A regulamentação das apostas esportivas no Brasil: a Lei nº 14.780 de 29 de dezembro de 2023. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**. São Paulo, v. 10, n. 10, out. 2024.

¹⁵⁹ ARAUJO, Victor Targino. **Apostas esportivas no Brasil** (Comentários aos artigos 29 a 35 da Lei nº 1.756/18 e sugestões de regulamentação). São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=apostas+esportivas+no+brasil+comet%C3%A1rios+aos+artigos+29+a+35>. Acesso em: 03 dez. 2024.

¹⁶⁰ PÓVOA, Luciano de *et al.* **O mercado de apostas on-line: impactos, desafios para a definição de regras e limites**. Senado Federal: Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/610893>>. Acesso em: 02 nov. 2024.

regulamentada, em um “cenário ardiloso e instável, que oscila entre o legal e ilegal”.¹⁶¹

O diploma normativo, “apesar de ter sido um primeiro e importante passo para o retorno de uma parcela da indústria de jogos à formalidade, não estabeleceu parâmetros concretos para o ingresso das casas de apostas no mercado formal.”¹⁶²

Diante de um cenário de incerteza regulatória, empresas estrangeiras passaram a fornecer seus serviços aos cidadãos brasileiros, sem que houvesse qualquer fiscalização adequada, expondo os usuários a práticas abusivas.

Além disso, as casas de apostas, conhecidas como “bets”, invadiram o futebol brasileiro, uma verdadeira paixão nacional, aparecendo em placas nos estádios, uniformes dos jogadores, eventos e intervalos dos jogos.

Para se ter uma ideia, atualmente, 19 dos 20 clubes da Série A do Campeonato Brasileiro possuem patrocínios de casas de apostas, sendo que 14 deles exibem essas marcas no espaço máster de seus uniformes. Como se não bastasse, a principal competição nacional foi rebatizada como Brasileirão Betano 2024. Essa crescente influência levantou preocupações sobre a regulamentação do setor.¹⁶³

Em audiência pública realizada no ano de 2019 pela Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados, Barbosa enfatizou que a regulamentação das apostas é fundamental para assegurar a integridade das competições e proteger o ambiente esportivo. Permitir que o mercado opere de maneira desordenada ou sem regulamentação adequada é extremamente prejudicial e expõe o setor a riscos significativos. A responsabilidade pela integridade e fiscalização desse mercado deve ser compartilhada entre as autoridades públicas e as entidades esportivas, não se

¹⁶¹ SADOCCO, Rafael Rodolfo Sartorelli; PINTO, Thais Bueno; SILVA, Gladistone Soares Lopes da. A entrada dos sites de apostas esportivas no mercado brasileiro: uma análise à luz da teoria do GMS. **Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN)**, v. 5, n. 1, 24 set. 2021. Disponível em: <<https://periodicos.ufms.br/index.php/EIGEDIN/article/view/14310>>. Acesso em: 05 dez. 2024.

¹⁶² SIMÃO, Lucas Pinto; RITTA, André Santa. Mercado de bets/apostas no Brasil – panorama geral sobre a regulamentação e o equilíbrio nas relações de consumo. *In*: CASCAES, Amanda Celli et al. (Org.). **Regulação: perspectivas nas relações de consumo**. São Paulo: Singular, 2024, p. 140.

¹⁶³ PIO, Juliana. **Em meio à regulamentação, patrocínios das bets no futebol já passam de R\$ 630 milhões. Exame, 01 out. 2024.** Disponível em: <<https://exame.com/marketing/em-meio-a-regulamentacao-patrocínios-das-bets-no-futebol-ja-passam-de-r-630-milhoes/>>. Acesso em: 05 dez. 2024.

admitindo que essas últimas omitam-se na busca pela preservação da legitimidade de suas competências.¹⁶⁴

Embora o mercado de apostas esportivas ofereça oportunidades econômicas significativas, incluindo geração de empregos e aumento de receitas, é imprescindível que ele seja tratado com a devida precaução, devendo a regulamentação ser norteada por valores constitucionais, como a proteção ao consumidor, a justiça social e a dignidade da pessoa humana.

Goepfert reforça que

para se garantir o sucesso e sobrevivência da indústria de jogos, os possíveis benefícios de sua regulação e a redução dos eventuais efeitos negativos decorrentes da atividade, o poder público deve se desatar das convicções pessoais de seus representantes e definir analiticamente as diretrizes e parâmetros, as políticas públicas e os objetivos que amparam essa decisão em valores e princípios constitucionais, sob o risco de se adotar um modelo regulatório incompatível com o ordenamento jurídico nacional e promover uma regulação falha da atividade.¹⁶⁵

Diante disso, impõem-se ações coordenadas entre clubes, entidades de administração do desporto, população e o poder público, de modo a garantir que a exploração do setor ocorra de forma ética, transparente e alinhada aos interesses sociais e esportivos.¹⁶⁶

2.2. O cenário normativo das apostas de quota fixa após a Lei nº 13.756/2018

O cenário do mercado de apostas esportivas *on-line* sofreu drástica mudança a partir da promulgação da Lei nº 13.756/18. Apesar da relevância do tema, apenas em julho de 2023, o Ministério da Fazenda apresentou ao Presidente da República uma proposta de Medida Provisória, ressaltando não apenas o dever de regulamentação previsto no § 3º do artigo 29 da referida lei, mas também os potenciais benefícios econômicos e sociais da medida, justificando, na ocasião:

¹⁶⁴ BARBOSA, Tiago Horta. **Regulamentação de jogos online no Brasil**. Câmara dos Deputados, 22 mai. 2019. 10min10s. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55269?a=77215&t=1558554917993&trechosOrador=>>>. Acesso em: 02 dez. 2024.

¹⁶⁵ GOEPFERT, Filipe Senna. **A Regulação da Sorte na Internet**: as diretrizes e os parâmetros da regulação de jogos de fortuna online na Ordem Econômica do Brasil. São Paulo: Dialética, 2024. *E-book*.

¹⁶⁶ BARBOSA, Tiago Horta. **Regulamentação de jogos online no Brasil**. Câmara dos Deputados, 22 mai. 2019. 10min10s. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55269?a=77215&t=1558554917993&trechosOrador=>>>. Acesso em: 02 dez. 2024.

Importante ressaltar que, além da obrigação legal de se proceder à regulamentação da matéria, preconizada no § 3º do art. 29 da Lei nº 13.756, de 2018, cujo prazo expirou em dezembro de 2022, a medida propiciará o crescimento do mercado regulamentado de apostas e a contenção do mercado não-regulamentado, trazendo resultados positivos ao setor, ao Governo e aos destinatários legais, além de importante meio de combate à manipulação de resultados, à lavagem de dinheiro e outros ilícitos. Destaca-se, ademais, que a regulamentação das apostas esportivas trará benefícios não só de ordem econômica, mas sobretudo social, por possibilitar a atuação do órgão regulador na prevenção do transtorno do jogo patológico, bem como na prevenção e no combate à manipulação de resultados nos eventos esportivos e lavagem de dinheiro.¹⁶⁷

A Presidência da República, em resposta, enviou ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023,¹⁶⁸ com o intuito de aprimorar a Lei nº 13.756/2018, viabilizando a exploração comercial da atividade, em ambiente concorrencial, por intermédio de concessão, permissão ou autorização concedida pelo Ministério da Fazenda exclusivamente a pessoas jurídicas, nacionais ou estrangeiras, estabelecidas no território nacional e que cumpram requisitos previamente definidos.

Na sequência, foi editada a Portaria MF nº 1.330, de 26 de outubro de 2023,¹⁶⁹ que detalha as condições gerais para a exploração comercial da modalidade lotérica de aposta de quota fixa no território nacional, nos termos da Lei nº 13.756/2018, disciplinando aspectos gerais sobre direitos e obrigações do apostador, medidas de prevenção à lavagem de dinheiro e outros delitos e princípios do jogo.

Logo em seguida, foi sancionada a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023,¹⁷⁰ consolidando importantes avanços no marco regulatório do setor. Em seu

¹⁶⁷Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9413283&ts=1730989603563&disposition=inline>>. Acesso em: 03 dez. 2024.

¹⁶⁸ BRASIL. Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023. Altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para disciplinar a exploração da loteria de aposta de quota fixa pela União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1182.htm>. Acesso em: 30 out. 2024.

¹⁶⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria MF nº 1.330, de 26 de outubro de 2023. Dispõe sobre as condições gerais para exploração comercial da modalidade lotérica de aposta de quota fixa no território nacional, nos termos na Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, com as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023; e regulamenta normas gerais sobre os direitos e as obrigações do apostador, a prevenção à lavagem de dinheiro e outros delitos, o jogo responsável e a manifestação prévia de interesse. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out. 2023. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-mf-n-1.330-de-26-de-outubro-de-2023-519161250>>. Acesso em: 15 nov. 2024.

¹⁷⁰ BRASIL. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos

artigo 2º, o texto introduz conceitos-chave, como aposta, quota fixa,¹⁷¹ apostador¹⁷², canal eletrônico,¹⁷³ aposta virtual,¹⁷⁴ evento real de temática esportiva,¹⁷⁵ jogo *on-line*,¹⁷⁶ evento virtual de jogo *on-line*¹⁷⁷ e agente operador de apostas.¹⁷⁸

Define que as apostas de quota fixa de que trata a lei são aquelas cujo objeto sejam eventos reais de temática esportiva ou eventos virtuais de jogos *on-line*, excluídos os que englobem as categorias de base ou que envolvam exclusivamente atletas menores de idade em qualquer modalidade esportiva (artigo 3º).

Estabelece que a exploração das apostas de quota fixa será realizada apenas por pessoas jurídicas constituídas segundo a legislação brasileira, com sede e administração no território nacional, em ambiente concorrencial. A operação dependerá de autorização prévia, de cunho administrativo e discricionário, concedida pelo Ministério da Fazenda pelo prazo de 5 anos, observados o interesse nacional e a proteção dos interesses da coletividade e o atendimento das exigências elencadas na regulamentação editada pelo Ministério da Fazenda (artigos 4º e 7º).

A autorização, segundo a norma, ostenta caráter personalíssimo, inegociável e intransferível. Embora não haja limitação quanto ao número de operadores, a revogação do aval poderá ocorrer mediante processo administrativo, respeitados os princípios do contraditório e da ampla defesa (artigo 5º).

Silva enfatiza:

do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm>. Acesso em: 15 nov. 2024.

¹⁷¹ Fator de multiplicação do valor apostado que define o montante a ser recebido pelo apostador, em caso de premiação, para cada unidade de moeda nacional apostada.

¹⁷² Pessoa natural que realiza aposta.

¹⁷³ Plataforma, que pode ser sítio eletrônico, aplicação de internet, ou ambas, de propriedade ou sob administração do agente operador de apostas, que viabiliza a realização de aposta por meio exclusivamente virtual.

¹⁷⁴ Aquela realizada diretamente pelo apostador em canal eletrônico, antes ou durante a ocorrência do evento objeto da aposta.

¹⁷⁵ Evento, competição ou ato que inclui competições desportivas, torneios, jogos ou provas, individuais ou coletivos, excluídos aqueles que envolvem exclusivamente a participação de menores de 18 (dezoito) anos de idade, cujo resultado é desconhecido no momento da aposta e que são promovidos ou organizados de acordo com as regras estabelecidas pela organização nacional de administração do esporte, na forma prevista na Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023 (Lei Geral do Esporte), ou por suas organizações afiliadas ou por organizações de administração do esporte sediadas fora do País.

¹⁷⁶ Canal eletrônico que viabiliza a aposta virtual em jogo no qual o resultado é determinado pelo desfecho de evento futuro aleatório, a partir de um gerador randômico de números, de símbolos, de figuras ou de objetos definido no sistema de regras.

¹⁷⁷ Evento, competição ou ato de jogo *on-line* cujo resultado é desconhecido no momento da aposta.

¹⁷⁸ Pessoa jurídica que recebe autorização do Ministério da Fazenda para explorar apostas de quota fixa.

Para iniciar as suas atividades, as pessoas jurídicas autorizadas devem cumprir obrigações legais de natureza: i) patrimonial; ii) estrutural; iii) de segurança; iv) informacional; e v) de atendimento. Outrossim, terão que obedecer a todos os itens da regulamentação – a ser editada pelo citado órgão-, assim como respeitar as normas constantes na Lei 8.078/90 (LGL\1990\40), pois se configuram como fornecedores, nos termos do seu art. 3º.¹⁷⁹

A expedição de autorização para a operação foi condicionada ao pagamento de uma contraprestação pecuniária fixada em R\$ 30 milhões, considerando a utilização de até 3 marcas comerciais pela pessoa jurídica em seus canais eletrônicos (artigo 12).

Entre as restrições estabelecidas, ressalta-se a proibição de que o sócio ou acionista controlador de empresa operadora de loteria de apostas de quota fixa, individual ou integrante de acordo de controle, detenha participação, direta ou indireta, em Sociedades Anônimas do Futebol ou organizações esportivas profissionais. Esses indivíduos também estão impedidos de atuar como dirigentes de equipe desportiva brasileira (artigo 7º, § 2º). Além disso, a norma consigna a exigência de que, no mínimo, 20% do capital social da pessoa jurídica seja detido por sócios brasileiros (artigo 7º, IX).

Assenta que, além de outras exigências previstas na regulamentação do Ministério da Fazenda, a expedição e manutenção da outorga dependem da implementação de políticas, procedimentos e controles internos robustos, incluindo: atendimento aos apostadores, ouvidoria, prevenção à lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa, promoção do jogo responsável, prevenção ao transtorno patológico e manutenção da integridade de apostas, além do combate à manipulação de resultados (artigo 8º).

Para o pagamento dos prêmios, determina que as transferências sejam realizadas exclusivamente para contas bancárias ou de pagamento de titularidade dos apostadores, mantidas em instituições com sede e administração no Brasil e autorizadas pelo Banco Central. Também permite que o apostador opte por armazenar o prêmio em uma carteira virtual para uso em futuras apostas (artigo 30).

¹⁷⁹ SILVA, Joseane Suzart Lopes da. As apostas esportivas e as regras previstas pelas leis 13.756/18 e 14.790/2023: o encerramento da vigência da Medida Provisória 1.182/2023 e o “diálogo das fontes” com o microsistema consumerista para a proteção dos destinatários finais. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 152, mar/abr. 2024, p. 227-269.

Impõe, ainda, a designação de um diretor responsável pelo relacionamento com o Ministério da Fazenda e outro pelo atendimento aos apostadores e pela ouvidoria, bem como a integração ou associação do agente a organismos nacionais ou internacionais de monitoramento da integridade esportiva (artigo 7º, IV, VI e VIII).

Os operadores devem se valer de sistemas auditáveis, garantindo ao Ministério da Fazenda acesso irrestrito, contínuo e em tempo real, sempre que postulado (artigo 33), bem como devem reportar ao Ministério da Fazenda e ao Ministério Público indícios de manipulação de eventos ou resultados que identificarem ou que lhe forem noticiados (artigo 35).

A lei declara nulas de pleno direito as apostas efetuadas com o objetivo de auferir vantagens ou ganhos por meio da manipulação de resultados e a corrupção nos eventos reais de temática esportiva (artigo 20).

Também elenca restrições de ordem subjetiva para a prática de apostas de quota fixa, vedando a participação de: menores de 18 anos; proprietários, administradores, diretores, pessoas com influência significativa, gerentes ou funcionários do agente operador; agentes públicos com atribuições diretamente relacionadas à regulação, ao controle e à fiscalização da atividade no âmbito do ente federativo em cujo quadro de pessoal exerça suas competências; pessoas diagnosticadas com ludopatia, por laudo de profissional de saúde mental habilitado; indivíduos que tenham ou possam ter acesso aos sistemas informatizados de loteria de apostas de quota fixa ou influência no resultado de evento real de temática esportiva objeto de loteria de apostas de quota fixa, como dirigentes e técnicos desportivos, treinadores e integrantes de comissão técnica, árbitros de modalidade desportiva, assistentes de árbitro de modalidade desportiva, ou equivalente, empresários desportivos, agentes ou procuradores de atletas e de técnicos, técnicos ou membros de comissão técnica, membros de órgão de administração ou de fiscalização de entidade de administração organizadora de competição ou de prova desportiva e atletas participantes de competições organizadas pelas entidades integrantes do Sistema Nacional do Esporte; além de outras pessoas previstas em regulamentação do Ministério da Fazenda.

Silva elucida:

A pessoa jurídica que pretende pleitear autorização para operar apostas esportivas terá que comprovar a existência de um satisfatório e adequado sistema de atendimento aos apostadores, órgãos públicos e entidades

relacionados no art. 37, incisos I a III, da Lei 14.790/2023 (LGL\2023\14977). Além de dispor de uma ouvidoria, nos termos dos arts. 7º, parágrafo 1º, inciso V, e 8º, III, o agente deverá possuir estrutura administrativa capaz de atender qualquer órgão ou entidade integrante do Ministério da Fazenda. Foram também mencionados os que façam parte do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, de que trata o art. 105, da Lei 8.078/90 (LGL\1990\40), destacando-se o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Demais órgãos, entidades e autoridades brasileiras, que desempenhem atribuições legais interligadas com o setor, devem ter as suas demandas solucionadas. A obrigatória instalação de área e canal específicos para o cumprimento deste mister foi normatizada, prezando-se pela celeridade e eficácia.¹⁸⁰

Quanto ao regime de tributação, prescreve que os prêmios líquidos obtidos em apostas na loteria de apostas de quota fixa, considerado o resultado positivo auferido nas apostas de quota fixa realizadas a cada ano, após a dedução das perdas incorridas com apostas da mesma natureza, serão tributados pelo Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) levando em consideração a alíquota de 15%.

Por sua vez, o Decreto nº 11.907, de 31 de janeiro de 2024,¹⁸¹ trouxe significativas mudanças para a estrutura do Ministério da Fazenda, destacando-se a criação da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA). Estimou-se que o impacto orçamentário decorrente da criação e provimento de cargos e funções de confiança para o primeiro ano seria de R\$ 5,1 milhões. À SPA foram atribuídas competências amplas e estratégicas, tais como autorizar, permitir, conceder, regular, normatizar, monitorar, supervisionar, fiscalizar e sancionar as apostas de quota fixa, sempre conforme a legislação vigente.

A justificativa para a estruturação da SPA centrou-se na necessidade de consolidação de um corpo técnico especializado para condução do processo regulatório, essencial para que a secretaria exerça de forma eficaz a supervisão do mercado, contribuindo para a proteção da integridade esportiva e garantindo a implementação e o cumprimento adequado da política de jogo responsável, com foco na proteção do consumidor brasileiro.¹⁸²

¹⁸⁰ SILVA, Joseane Suzart Lopes da. As apostas esportivas e as regras previstas pelas leis 13.756/18 e 14.790/2023: o encerramento da vigência da Medida Provisória 1.182/2023 e o “diálogo das fontes” com o microsistema consumerista para a proteção dos destinatários finais. **Revista de Direito do Consumidor**, vol. 152, mar./abr. 2024, p. 227-269.

¹⁸¹ BRASIL. Decreto nº 11.907, de 31 de janeiro de 2024. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Fazenda e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 jan. 2024.

¹⁸² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2302409&filename=PL%203626/2023>. Acesso em 04 dez. 2024.

Além disso, a SPA foi concebida para enfrentar desafios complexos, como a definição de mecanismos eficazes de prevenção à lavagem de dinheiro e o desenvolvimento de sistemas para o recebimento e tratamento de informações oriundas dos operadores. Também lhe compete estabelecer requisitos técnicos para os sistemas de apostas, definir critérios claros para a concessão de autorizações e emissão de licenças e realizar o credenciamento de empresas aptas a certificar os *softwares* de apostas.

A Portaria MF-SPA/MF nº 300, de 23 de fevereiro de 2024,¹⁸³ estabelece as exigências e os procedimentos para o reconhecimento da capacidade operacional de entidades certificadoras¹⁸⁴ dos sistemas de apostas,¹⁸⁵ estúdios de jogo ao vivo¹⁸⁶ e jogos *on-line*¹⁸⁷ utilizados por operadores de loteria de apostas de quota fixa no Brasil.

De acordo com o documento, somente as entidades certificadoras podem emitir certificados específicos para o Brasil. Tais certificados visam atestar que os sistemas de apostas, os estúdios de jogo ao vivo e os jogos *on-line* apresentados pelas pessoas jurídicas interessadas na obtenção de autorização para a exploração comercial de apostas de quota fixa, e que serão utilizados pelos agentes operadores autorizados, estão plenamente em conformidade com os requisitos técnicos estabelecidos em regulamento específico.

A avaliação da capacidade operacional das entidades certificadoras é de competência de um departamento técnico da Secretaria de Apostas. Para tanto, as

¹⁸³ BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria MF SPA nº 300, de 23 de fevereiro de 2024. Estabelece os requisitos e os procedimentos relativos ao reconhecimento da capacidade operacional de entidades certificadoras 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 fev. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mf-spa/mf-n-300-de-23-de-fevereiro-de-2024-544802087>>. Acesso em: 30 out. 2024.

¹⁸⁴ Pessoas jurídicas com capacidade operacional reconhecida pelo Ministério da Fazenda para testar e certificar equipamentos, programas, instrumentos e dispositivos que compreendem os sistemas de apostas, os estúdios de jogo ao vivo e os jogos on-line utilizados pelos operadores de loteria de apostas de quota fixa, observados os requisitos técnicos estabelecidos em regulamento específico (artigo 2º, inciso I).

¹⁸⁵ Sistema informatizado gerido e disponibilizado pelos operadores aos apostadores que possibilita o cadastro dos apostadores, o gerenciamento de suas carteiras virtuais e outras funcionalidades necessárias para o gerenciamento, operação e comercialização das apostas de quota fixa (artigo 2º, inciso II).

¹⁸⁶ Ambiente físico que utiliza tecnologia de transmissão de vídeo ao vivo para fornecer jogos on-line ao vivo a um dispositivo de jogo remoto integrado ao sistema de apostas que permite ao apostador participar de jogos ao vivo, interagir com os atendentes do jogo e com outros apostadores (artigo 2º, inciso VI).

¹⁸⁷ Canal eletrônico que viabiliza a aposta virtual em jogo no qual o resultado é determinado pelo desfecho de evento futuro aleatório, a partir de um gerador randômico de números, de símbolos, de figuras ou de objetos definido no sistema de regras (artigo 2º, inciso V).

interessadas devem comprovar habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, idoneidade, qualificação técnica, experiência mínima de 3 anos e certificação pela *International Organization for Standardization* (ISO/IEC 17025 - requisitos gerais para competência de laboratórios de testes e calibração; ISO/IEC 17020 - requisitos para o funcionamento de diferentes tipos de organismos que executam inspeção).

A solicitação deve ser formalizada via peticionamento eletrônico efetivado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), mediante acesso ao endereço eletrônico <https://sei.economia.gov.br/>, ou o que o substituir, encaminhada ao Secretário de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda.

Subsequentemente, a Portaria SPA/MF nº 504, de 22 de março de 2024,¹⁸⁸ reconheceu a *Gaming Laboratories International LLC* como a primeira entidade certificadora apta a operar no Brasil. O reconhecimento, válido por 3 anos, exige a manutenção das condições de habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, idoneidade e qualificação técnica inicialmente demonstradas.

Nos meses seguintes, outras entidades certificadoras foram aprovadas por meio das seguintes portarias: a Portaria de Pessoal SPA/MF nº 588, de 11 de abril de 2024, para a *eCOGRA Limited*;¹⁸⁹ a Portaria SPA/MF nº 603, de 15 de abril de 2024, para a *BMM Spain Testlabs, SLU.*;¹⁹⁰ a Portaria SPA/MF nº 749, de 09 de maio de 2024, para a *Gaming Associates Europe Ltd*;¹⁹¹ a Portaria SPA/MF nº 1.132, de 09 de julho de 2024, para a *Quinel Limited*;¹⁹² e a Portaria SPA/MF nº 1.775, de 08 de novembro de 2024, para a Trisigma BV.¹⁹³

A Política Regulatória da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da

¹⁸⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 504, de 22 de março de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 mar. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-504-de-22-de-marco-de-2024-549882857>>. Acesso em: 30 out. 2024.

¹⁸⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria de Pessoal SPA/MF nº 588, de 11 de abril de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 abr. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-de-pessoal-spa/mf-n-588-de-11-de-abril-de-2024-553642448>>. Acesso em: 30 out. 2024.

¹⁹⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 603, de 15 de abril de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 abr. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-603-de-15-de-abril-de-2024-554179184>>. Acesso em: 30 out. 2024.

¹⁹¹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 749, de 9 de maio de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 mai. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-749-de-9-de-maio-de-2024-559348512>>. Acesso em: 30 out. 2024.

¹⁹² BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.132, de 9 de julho de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 jul. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.132-de-9-de-julho-de-2024-572088840>>. Acesso em: 30 out. 2024.

¹⁹³ BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.775, de 11 de novembro de 2024. **Diário Oficial da União, Brasília**, 11 nov. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.775-de-8-de-novembro-de-2024-595134908>>. Acesso em: 15 nov. 2024.

Fazenda e a Agenda Regulatória para o exercício de 2024 foram instituídas pela Portaria SPA/MF nº 561, de 08 de abril de 2024¹⁹⁴. Seu objetivo precípua é definir ações prioritárias, atribuir segurança jurídica, previsibilidade e eficiência no processo de regulamentação das apostas de quota fixa e promover um ambiente regulatório estável, atual, transparente e atrativo ao investimento sustentável.

A Agenda Regulatória, do ponto de vista técnico, consiste em uma ferramenta de planejamento estratégico que sinaliza tanto para o mercado regulado quanto para a sociedade em geral os assuntos que serão abordados pelo órgão regulador em um período específico, bem como os instrumentos que serão utilizados para tratar desses temas.¹⁹⁵ Os compromissos regulatórios foram organizados em quatro fases, por ordem de prioridade.

Na primeira etapa, foram incluídas quatro iniciativas: a) criação de norma com os requisitos e procedimentos relativos ao reconhecimento da capacidade operacional de entidades certificadoras dos sistemas de apostas usados por operadores de loteria de apostas de quota fixa, e dos estúdios de jogo ao vivo e jogos *on-line* que poderão ser disponibilizados aos apostadores (Portaria Habilitação laboratórios de certificação - Portaria MF-SPA nº 300, de 26 de fevereiro de 2024); b) definição das regras gerais para transações de pagamento (Portaria Meios de Pagamento); c) estabelecimento de requisitos técnicos e de segurança dos sistemas de apostas (Portaria Sistemas de Apostas); e d) regulamentação dos procedimentos e condições para a abertura do procedimento para requerimento da autorização para exploração das apostas de quota fixa em todo o país (Portaria Autorização).

A segunda fase açambarcou outras duas iniciativas com: a) a definição de políticas, procedimentos e controles destinados à prevenção e ao combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo, à proliferação de armas de destruição em massa e a fraudes relacionadas à exploração comercial de apostas de quota fixa (Portaria Lavagem de dinheiro e outros delitos); e b) a regulamentação dos direitos

¹⁹⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 561, de 08 de abril de 2024. Institui a Política Regulatória da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda e a Agenda Regulatória para o exercício de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 abr. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-561-de-8-de-abril-de-2024-553015529>>. Acesso em: 30 out. 2024.

¹⁹⁵ JANTALIA, Fabiano. **Regulação das apostas online no Brasil (parte 4)**: a importância de se construir uma agenda regulatória. Disponível em: <<https://bnldata.com.br/regulacao-das-apostas-online-no-brasil-parte-4-a-importancia-de-se-construir-uma-agenda-regulatoria/>>. Acesso em: 27 dez. 2024.

dos apostadores e as obrigações dos operadores autorizados (Portaria Direitos e Obrigações).

A terceira englobou três Portarias: a) com os requisitos técnicos e de segurança dos jogos *on-line* (Portaria Jogo *On-line*); b) com as regras e procedimentos de monitoramento e fiscalização da exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa (Portaria Fiscalização); e c) com o procedimento de aplicação de sanções administrativas na atividade de exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa (Portaria Ação Sancionadora).

A última fase tratou das ações voltadas à promoção do jogo responsável, relativamente às medidas, diretrizes e práticas a serem adotadas para prevenção ao transtorno do jogo patológico no âmbito das apostas de quota fixa, regras para monitoramento e prevenção ao endividamento do apostador e complemento das regras de publicidade responsável (Portaria Jogo Responsável Regulamentação) e dos procedimentos para os repasses aos destinatários legais consignados no §1º-A do artigo 30 da Lei nº 13.756/2018 (Portaria Destinações Sociais).

As diretrizes gerais relacionadas às transações de pagamento realizadas por agentes autorizados a operar a modalidade lotérica de apostas de quota fixa em território nacional foram estabelecidas pela Portaria Normativa SPA/MF nº 615, de 16 de abril de 2024.¹⁹⁶ O normativo esmiúça o fluxo de dinheiro nas apostas de quota fixa, abrangendo desde a transferência de recursos pelo apostador até o pagamento de eventuais prêmios.

Com o intuito de assegurar transparência e segurança, determina que os aportes e retiradas de recursos financeiros realizados pelos apostadores, assim como o pagamento de prêmios pelos operadores, devem ocorrer exclusivamente por meio de transferências eletrônicas, por meio de PIX, TED, cartões de débito ou cartões pré-pagos e transferência nos próprios livros (*book transfer*), no caso de contas mantidas em uma mesma instituição.

Essas transações devem ser feitas entre a conta cadastrada do apostador e a conta transacional do agente operador, ambas obrigatoriamente mantidas em

¹⁹⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 615, de 16 de abril de 2024. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 abr. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-spa/mf-n-615-de-16-de-abril-de-2024-554928583>>. Acesso em: 30 out. 2024.

instituições financeiras ou de pagamento autorizadas a operar pelo Banco Central do Brasil.

A Portaria proíbe aportes financeiros por meio de dinheiro em espécie, boletos de pagamento, cheques, criptoativos ou qualquer outra forma alternativa de depósito que dificulte a rastreabilidade da origem dos recursos.

Veda o uso de cartões de crédito ou quaisquer outros instrumentos pós-pagos, como medidas prudenciais de desestímulo ao endividamento das famílias brasileiras. Igualmente, obsta adimplementos ou repasses advindos de conta que não tenha sido previamente cadastrada pelo apostador ou proveniente de terceiros.

A regulamentação impede que agentes operadores confirmem, sob qualquer forma, adiantamentos, antecipações, bonificações ou vantagens prévias, mesmo que sob o pretexto de promoção, divulgação ou propaganda, para a realização de apostas; firmem parcerias, convênios, contratos ou qualquer outra forma de arranjo ou ajuste comercial que possibilite ou facilite o acesso a crédito ou operações de fomento mercantil por parte do apostador; e promovam ou permitam acesso a pessoas físicas ou jurídicas que concedam crédito ou realizem operações de fomento mercantil voltadas aos apostadores.

Determina que o agente operador disponibilize, em seu sistema de apostas, uma conta gráfica que possibilite a cada apostador gerenciar suas operações e seus recursos financeiros de forma clara e acessível. Ainda, exige a constituição de uma reserva financeira mínima de R\$ 5 milhões, como medida preventiva para o caso de insolvência ou iliquidez, destinada a garantir o pagamento de prêmios e demais valores devidos aos apostadores.

Além disso, a emissão e a manutenção da autorização para exploração de apostas de quota fixa ficam condicionadas à implementação, por parte das pessoas jurídicas interessadas, de políticas, procedimentos e controles internos em diversas áreas estratégicas. Isso inclui: atendimento ao cliente e ouvidoria; prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento ilícito; adoção de estratégias de conscientização e prevenção de transtornos relacionados ao jogo patológico e de mecanismos para evitar manipulação de resultados e outras fraudes que possam comprometer a confiabilidade do mercado.

A Portaria Normativa SPA/MF nº 722, de 2 de maio de 2024,¹⁹⁷ cuida dos

¹⁹⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 722, de 2 de maio de 2024. Estabelece os

requisitos técnicos e de segurança dos sistemas de apostas, bem como de suas plataformas de apostas esportivas e de jogos *on-line*, utilizados por agentes operadores de loteria de apostas de quota fixa, de que tratam a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.

Entre os principais aspectos, a Portaria exige que os operadores, como regra geral, mantenham sistemas de apostas e bancos de dados localizados no território brasileiro.

Em caráter excepcional, permite que estejam situados fora do território nacional, em países que possuam Acordo de Cooperação Jurídica Internacional com o Brasil, em matéria civil e penal conjuntamente, desde que respeitado o inciso VIII do *caput* do art. 33 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018,¹⁹⁸ e observados, concomitantemente, os seguintes requisitos: concessão de prévia e específica autorização, pelo titular, para a transferência internacional de seus dados pessoais, sendo responsabilidade do agente operador disponibilizar informações claras sobre a especificidade dessa operação; disponibilização, à área técnica responsável do Ministério da Fazenda, de acesso seguro e irrestrito, tanto de forma remota quanto presencial, a sistemas, plataformas e dados relativos às operações; manutenção de uma réplica da base de dados e informações no Brasil, com atualizações contínuas, garantindo que todas as instâncias do banco de dados possuam conteúdo idêntico e sejam submetidas a testes periódicos para garantia; apresentação de um plano de continuidade de negócios de Tecnologia e Informação, para a hipótese de situações críticas que possam colocar em risco a operação e os dados, abrangendo, pelo menos, o mapeamento de cenários de perdas prováveis, a identificação, o exame e a avaliação dos riscos, as ações de prevenção e a mitigação e a designação de responsáveis.

O ato também define a obrigatoriedade do uso do domínio “bet.br” pelos operadores e a certificação de sistemas por entidades reconhecidas pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda. Adicionalmente, os operadores

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, de que tratam a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 mai. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-722-de-2-de--maio-de-2024-557715851>>. Acesso em: 30 out. 2024.

¹⁹⁸ Quando o titular tiver fornecido o seu consentimento específico e em destaque para a transferência, com informação prévia sobre o caráter internacional da operação, distinguindo claramente esta de outras finalidades.

devem cumprir rigorosos padrões de segurança, como a certificação ISO 27001, a fim de proteger dados e garantir a confiabilidade das operações.

Por sua vez, a Portaria Normativa SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024,¹⁹⁹ retificada no dia 25 de maio de 2024,²⁰⁰

detalhou o procedimento para obtenção de autorização para exploração de apostas de quota fixa. A nova Portaria estabeleceu a exigência de demonstração, pelas pessoas jurídicas que requeiram a autorização do Ministério da Fazenda, de habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, idoneidade, qualificação econômica-financeira e qualificação técnica. Também passou a exigir a adoção pelo agente operador de uma série de políticas de controle interno, para além das expressamente previstas na Lei 14.790/2023, como código de conduta e de difusão de boas práticas de publicidade e propaganda, política de gerenciamento de risco de liquidez, política de continuidade de tecnologia da informação e estrutura de governança corporativa.²⁰¹

A Portaria Normativa Interministerial MF/MEPS/AGU nº 28, de 22 de maio de 2024,²⁰² versa sobre as atribuições e os procedimentos do Ministério da Fazenda, do Ministério do Esporte e da Advocacia-Geral da União na aplicação da Lei nº 13.756/2018, e da Lei nº 14.790/ 2023, respeitadas as disposições da Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023, e da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Conforme o disposto, o pedido de autorização para a exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa deve ser registrado no Sistema de Gestão de Apostas (SIGAP). Após o registro, a solicitação será avaliada previamente pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda e, posteriormente,

¹⁹⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024. Regulamenta o disposto no art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e nos arts. 4º a 13 da Lei nº 14.790, de 30 de dezembro de 2023, para estabelecer 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 mai. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-827-de-21-de-maio-de-2024-561240128>>. Acesso em: 30 out. 2024.

²⁰⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. Retificação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mai. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/retificacao-561326176>>. Acesso em: 30 out. 2024.

²⁰¹ SIMÃO, Lucas Pinto; RITTA, André Santa. Mercado de bets/apostas no Brasil – panorama geral sobre a regulamentação e o equilíbrio nas relações de consumo. *In*: CASCAES, Amanda Celli et al. (Org.). **Regulação**: perspectivas nas relações de consumo. São Paulo: Singular, 2024, p. 144.

²⁰² BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial MF/MESP/AGU nº 28, de 22 de maio de 2024. Dispõe sobre atribuições e procedimentos do Ministério da Fazenda, do Ministério do Esporte e da Advocacia-Geral da União na aplicação da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, observadas as disposições da Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mai. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mf/mesp/agu-n-28-de-22-de-maio-de-2024-561323265>>. Acesso em: 30 out. 2024.

pelo Ministério do Esporte. Havendo divergência entre eles, o Advogado-Geral da União será acionado para se manifestar (artigo 3º).

Atribui à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda e ao Ministério do Esporte a competência de zelar pela integridade da imprevisibilidade dos eventos e dos resultados esportivos objetos de apostas de quota fixa.

Nesse sentido, o Ministério do Esporte deve comunicar à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda quaisquer indícios de fato apurado que atente contra a integridade e imprevisibilidade dos eventos e dos resultados esportivos, quando passíveis de aposta de quota fixa, para efeito da aplicação das penalidades de sua competência, arroladas no artigo 41 da Lei nº 14.790/2023.²⁰³

Já a Portaria Normativa SPA/MF nº 1.143, de 11 de julho de 2024,²⁰⁴ trata sobre as políticas, os procedimentos e os controles internos que devem ser adotados

²⁰³ Art. 41. São aplicáveis às pessoas físicas e jurídicas que infringirem o disposto nesta Lei as seguintes penalidades, de forma isolada ou cumulativa:

I - advertência;

II - no caso de pessoa jurídica: multa no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) sobre o produto da arrecadação após a dedução das importâncias de que tratam os incisos III, IV e V do caput do art. 30 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, relativo ao último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo sancionador, observado que a multa nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação, nem superior a R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) por infração;

III - no caso das demais pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado e de quaisquer associações de entidades ou pessoas constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, que não exerçam atividade empresarial, quando não for possível a utilização do critério do produto da arrecadação: multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) por infração;

IV - suspensão parcial ou total do exercício das atividades, pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias;

V - cassação da autorização, extinção da permissão ou da concessão, cancelamento do registro, descredenciamento ou ato de liberação análogo;

VI - proibição de obter titularidade de nova autorização, outorga, permissão, credenciamento, registro ou ato de liberação análogo, pelo prazo máximo de 10 (dez) anos;

VII - proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação, pelo prazo máximo de 10 (dez) anos;

VIII - proibição de participar de licitação que tenha por objeto concessão ou permissão de serviços públicos, na administração pública federal, direta ou indireta, por prazo não inferior a 5 (cinco) anos;

IX - inabilitação para atuar como dirigente ou administrador e para exercer cargo em órgão previsto em estatuto ou em contrato social de pessoa jurídica que explore qualquer modalidade lotérica, pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos.

Parágrafo único. Uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas poderão ser consideradas, isolada ou conjuntamente, responsáveis por uma mesma infração.

²⁰⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.143, de 11 de julho de 2024. Dispõe sobre políticas, procedimentos e controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro, de que trata a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, do financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP) e de outros delitos correlatos a serem adotados pelos agentes operadores de apostas que exploram apostas de quota fixa, de que tratam as Leis nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jul. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.143-de-11-de-julho-de-2024-571718850>>. Acesso em: 30 out. 2024.

pelos agentes operadores que exploram apostas de quota fixa para a prevenção dos crimes de lavagem de dinheiro, financiamento ao terrorismo e proliferação de armas de destruição em massa, incluindo procedimentos de avaliação de riscos da utilização da plataforma do agente para as finalidades combatidas pela regulamentação e comunicação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) na hipótese de identificação de atividades suspeitas.

As medidas voltadas para o reforço da integridade e da segurança das operações de apostas de quota fixa no Brasil estão abordadas na Portaria Normativa SPA/MF nº 1.207, de 29 de julho de 2024,²⁰⁵ que, de início, reitera a necessidade de certificação dos jogos *on-line* disponibilizados aos apostadores e dos estúdios de jogo ao vivo utilizados pelos agentes operadores de apostas.

O documento proíbe a oferta de jogos *on-line* em estabelecimentos físicos, detalha critérios para certificação de jogos e estúdios por entidades reconhecidas e exige conformidade com normas de segurança e retorno financeiro mínimo ao apostador. Requisitos específicos para modalidades de jogos, como roleta, blackjack, jogos de habilidade, prêmios acumulados e modos de jogo, também são descritos, com foco na integridade, aleatoriedade e proteção ao consumidor.

No mais, define procedimentos de supervisão, vigilância e segurança para estúdios de jogos ao vivo, priorizando a transparência e o controle rigoroso em todas as etapas operacionais.

Na sequência, a Portaria Normativa SPA/MF nº 1.212, de 30 de julho de 2024,²⁰⁶ cujos efeitos foram postergados para 1º de janeiro de 2025, regulamenta os procedimentos para o repasse das destinações oriundas da arrecadação das loterias de apostas de quota fixa, conforme o §1º-A do art. 30 da Lei nº 13.756/2018, que se darão mediante Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF), com

²⁰⁵ BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.207, de 29 de julho de 2024. Estabelece os requisitos técnicos dos jogos *on-line* e dos estúdios de jogos ao vivo a serem observados por agentes operadores de loteria de apostas de quota fixa, de que tratam o art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, e altera a Portaria SPA/MF nº 615, de 16 de abril de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 jul. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.207-de-29-de-julho-de-2024-575312304>>. Acesso em: 30 out. 2024.

²⁰⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.212, de 30 de julho de 2024. Estabelece procedimentos para repasse das destinações do produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa, de que trata o §1º-A do art. 30 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 jul. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.212-de-30-de-julho-de-2024-575307801>>. Acesso em: 30 out. 2024.

códigos de receita específicos.

Esclarece que os repasses de recursos pelo agente operador de apostas se submetem aos princípios gerais da administração pública e às prestações de contas, através de relatórios mensais e fiscalização da Secretaria de Prêmios e Apostas (artigo 6º, parágrafo único), devendo a respectiva documentação comprobatória ser mantida à disposição da SPA pelo lapso temporal de 5 anos (artigo 10). Os valores dos prêmios prescritos serão recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional (artigo 7º).

O monitoramento e a fiscalização das atividades de exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa e dos agentes operadores de apostas são objeto da Portaria Normativa SPA/MF nº 1.225, de 31 de julho de 2024.²⁰⁷

A fiscalização pode ser programada, de ofício ou por determinação judicial e engloba inspeções remotas ou físicas (artigos 6º e 8º). Após sua finalização, será elaborado relatório, propondo o arquivamento, a adoção de medidas preventivas ou corretivas e a instauração de processo administrativo sancionador (artigo 15).

O ato também assenta que, uma vez constatado embaraço à fiscalização, é cabível a deflagração de processo administrativo sancionador, sem prejuízo das ações necessárias à continuidade da fiscalização, da imposição de outras medidas coercitivas e acautelatórias, e da comunicação de eventuais indícios de cometimento de delito aos órgãos competentes (artigo 18).

Em casos de suspeita de manipulação de resultados ou fraudes, admite-se a determinação da suspensão de apostas ou pagamentos, a proibição de apostas em eventos específicos ou de outras medidas restritivas.

Por sua vez, a Portaria Normativa SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024,²⁰⁸

²⁰⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.225, de 31 de julho de 2024. Regulamenta o monitoramento e a fiscalização das atividades de exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa e dos agentes operadores de apostas, de que tratam a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 ago. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.225-de-31-de-julho-de-2024-575691787>>. Acesso em: 31 out. 2024.

²⁰⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024. Estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing, e regulamenta os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores, a serem observados na exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa de que tratam o art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 ago. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.231-de-31-de-julho-de-2024-575670297>>. Acesso em: 31 out. 2024.

define diretrizes para prática de jogo responsável, publicidade e marketing. Exige que o agente apostador estabeleça limitações à realização de apostas, bem como que o apostador possa solicitar autoexclusão da plataforma. Também determina que promoções e recompensas deverão ser claras e não condicionadas a novos depósitos e que os operadores deverão garantir a correta efetivação e liquidação das apostas, preservando o sigilo da identidade dos apostadores. Elenca, ainda, uma série de critérios que os agentes operadores devem seguir para garantir que as comunicações e publicidade por eles realizadas estejam de acordo com a legislação.²⁰⁹

O regime sancionador no âmbito da exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa, de que tratam o artigo 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, é abordado na Portaria SPA/MF nº 1.233, de 31 de julho de 2024.²¹⁰

O comando define o que constitui infração administrativa²¹¹ e detalha todo o rito processual sancionatório, cujos atos e termos processuais são, em regra, formalizados, comunicados e transmitidos em meio eletrônico, sendo o processo administrativo instaurado, instruído e analisado pela Subsecretaria de Monitoramento e Fiscalização da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (artigos 4º e 6º).

Depois do exame, o processo é encaminhado à Subsecretaria de Ação Sancionadora da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, para

²⁰⁹ SIMÃO, Lucas Pinto; RITTA, André Santa. Mercado de bets/apostas no Brasil – panorama geral sobre a regulamentação e o equilíbrio nas relações de consumo. *In*: CASCAES, Amanda Celli et. al. (Org.). **Regulação**: perspectivas nas relações de consumo. São Paulo: Singular, 2024, p. 145.

²¹⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.233, de 31 de julho de 2024. Regulamenta o regime sancionador no âmbito da exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa, de que tratam o art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 ago. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.233-de-31-de-julho-de-2024-575659805>>. Acesso em: 31 out. 2024.

²¹¹ Operar a modalidade lotérica de apostas de quota fixa sem autorização prévia da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda; realizar atividades ou operações proibidas, não autorizadas ou em desconformidade com os termos da autorização concedida; dificultar ou impedir a fiscalização realizada pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda; deixar de apresentar à Secretaria de Prêmios e Apostas documentos, dados ou informações exigidos por normas legais ou regulamentares; fornecer documentos, dados ou informações incorretos, fora dos prazos ou em desacordo com as condições estabelecidas em normas legais ou regulamentares à Secretaria de Prêmios e Apostas; veicular publicidade ou propaganda comercial de operadores de loteria de apostas de quota fixa não autorizados pelo Ministério da Fazenda; praticar, incentivar, permitir ou colaborar, de qualquer forma, com condutas que prejudiquem a integridade esportiva, a incerteza dos resultados esportivos, a transparência das regras aplicáveis, a igualdade entre competidores, ou que configurem fraude ou interferência indevida, comprometendo a lisura e a idoneidade das atividades esportivas; e infringir quaisquer normas legais ou regulamentares cuja fiscalização esteja sob responsabilidade do Ministério da Fazenda (artigo 2º).

decisão (artigo 5º). Finda a instrução, o processo é enviado à Subsecretaria de Ação Sancionadora para decisão em primeira instância (artigo 19).

Da decisão administrativa em primeira instância cabe recurso a ser apresentado no prazo de 10 dias, dirigido à Subsecretaria de Ação Sancionadora, a qual, se não a reconsiderar no prazo de 30 dias, o remeterá à autoridade superior. O interessado que discordar da decisão proferida em primeira instância poderá recorrer ao titular da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, que decidirá em até 30 dias, contados do recebimento do processo administrativo sancionador (artigos 20 e 21).

A Portaria elenca as espécies de penalidades: advertência; multa; suspensão, em parte ou integral, do exercício das atividades, por até 180 dias; cassação da autorização; vedação à obtenção de nova autorização, outorga, permissão, credenciamento, registro ou ato de liberação análogo, por até 10 anos; proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação, pelo prazo máximo de dez anos; proibição de participar de licitação que tenha por objeto concessão ou permissão de serviços públicos, na administração pública federal, direta ou indireta, por lapso temporal não inferior a 5 anos; e inabilitação para atuar como dirigente ou administrador e para exercer cargo em órgão previsto em estatuto ou em contrato social de pessoa jurídica que explore qualquer modalidade lotérica, pelo prazo máximo de vinte anos (artigo 29).

Estabelece que, para a dosimetria, devem ser levados em consideração: a gravidade da infração e sua duração; a primariedade do infrator e sua conduta pautada na boa-fé; o impacto ou o risco de impacto causado à economia nacional, ao esporte, aos consumidores ou a terceiros; a vantagem obtida pelo infrator em decorrência da infração; a capacidade econômica do infrator para arcar com as penalidades; o valor envolvido na operação irregular; e a reincidência na prática da infração (artigo 30). Enuncia que a prescrição da pretensão punitiva se dará em 5 anos (artigo 36).

Já a Portaria SPA/MF nº 1.475, de 16 de setembro de 2024,²¹² estabelece a proibição, a partir de 1º de outubro de 2024, da exploração da modalidade lotérica de

²¹² BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.475, de 16 de setembro de 2024. Dispõe sobre as condições e os prazos de adequação para as pessoas jurídicas que explorem a modalidade lotérica de apostas de quota fixa previstos no art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023 e no art. 24 da Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024, até o prazo de 31 de dezembro de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 set. 2024. Disponível em: <

apostas de quota fixa em âmbito nacional por pessoas jurídicas que não possuam autorização da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda (artigo 2º, § 2º).

As pessoas jurídicas interessadas em explorar essa modalidade lotérica, que tenham protocolado o pedido de autorização ao Ministério da Fazenda no prazo previsto no artigo 2º, deveriam indicar, até 30 de setembro de 2024, à Secretaria de Prêmios e Apostas, as marcas em atividade e os respectivos domínios de internet utilizados para a prestação do serviço durante o período de adequação (artigo 3º).

Somente as empresas que já estavam operando e apresentaram a solicitação de autorização até a data de publicação da portaria poderiam continuar suas atividades até 31 de dezembro de 2024.

A partir de 1º de janeiro de 2025, o mercado regulado de apostas foi implementado no Brasil, permitindo a atuação legal apenas de empresas em conformidade com a legislação vigente e as regulamentações estabelecidas pelo Ministério da Fazenda. Para tanto, é exigido o uso de um domínio de internet com a extensão "bet.br" (artigo 3º).

A Instrução Normativa SPA/MF nº 11, de 4 de novembro de 2024,²¹³ estabelece diretrizes para o registro de domínios com extensão "bet.br".

A Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda é responsável pela análise das solicitações cadastradas no Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR - NIC.br (artigo 3º). Eventuais disputas entre agentes operadores quanto ao registro de domínios são resolvidas por meio do Sistema Administrativo de Conflitos de Internet Relativos a Nomes de Domínios sob o ".br" (SACI-Adm).

Os operadores que obtiverem o registro de domínio devem informar os detalhes do registro em campo específico do Sistema de Gestão de Apostas (SIGAP), gerido pela Secretaria de Prêmios e Apostas, no prazo máximo de 5 dias após a finalização do registro. Caso sejam necessárias alterações em registros previamente aprovados, devem seguir os procedimentos estabelecidos pelo NIC.br, observando-se as disposições previstas nesta Instrução Normativa (artigo 7º).

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.475-de-16-de-setembro-de-2024-584820215>>. Acesso em: 31 out. 2024.

²¹³ BRASIL. Ministério da Fazenda. Instrução Normativa SPA/MF nº 11, de 4 de novembro de 2024. Regulamenta o registro de domínio "bet.br" para uso em canais eletrônicos ofertados por agentes operadores da modalidade lotérica de apostas de quota fixa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 nov. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-spa/mf-n-11-de-4-de-novembro-de-2024-594034121>>. Acesso em: 15 nov. 2024.

A migração de valores e dados dos apostadores no contexto da transição para o mercado regulado de apostas de quota fixa no Brasil é regulamentada pela Portaria SPA/MF nº 1.857, de 25 de novembro de 2024.²¹⁴ Essa norma busca reforçar a proteção dos apostadores durante a mudança dos sites de apostas atualmente em operação, incluindo aqueles pertencentes a empresas situadas no exterior, para os novos sites autorizados com a extensão ".bet.br", que deverão estar sediados no Brasil.

A transferência de valores e dados exige o consentimento do apostador, que deve realizar um novo cadastro no endereço eletrônico autorizado. Esse cadastro inclui biometria facial e a vinculação de uma conta-corrente para movimentação de recursos, conforme as regras estabelecidas pelo Ministério da Fazenda.

Caso o apostador não autorize a transferência ou a empresa não obtenha a aprovação necessária, os valores deveriam ser devolvidos ao apostador até o dia 31 de dezembro de 2024. No caso de apostas ainda em aberto, os apostadores terão a opção de cancelar as apostas, com reembolso integral, ou mantê-las sob custódia da empresa autorizada.

Os dados dos apostadores são protegidos de acordo com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Portaria nº 722/2024, garantindo segurança e privacidade durante o processo de transição. As empresas envolvidas na migração deveriam apresentar à Secretaria de Prêmios e Apostas, até 13 de dezembro de 2024, a lista dos apostadores participantes. Essa medida representa mais um passo para a implementação de um mercado de apostas seguro e regulado no Brasil.²¹⁵

O Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental e de Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático, voltado à formulação de estratégias destinadas à prevenção, mitigação de danos e assistência a indivíduos e grupos sociais em situação de comportamento de jogo problemático persistente e recorrente ou vulneráveis ao problema, no contexto da exploração comercial das apostas de

²¹⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.857, de 25 de novembro de 2024. Regulamenta a transferência de dados e recursos dos apostadores da modalidade lotérica aposta de quota fixa entre pessoas jurídicas do mesmo grupo econômico, e dispõe sobre os casos em que essa transferência não pode ser realizada. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 nov. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/retificacao-599416930>>. Acesso em: 21 dez. 2024.

²¹⁵ Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/novembro/spa-determina-regras-para-migracao-de-apostadores-para-o-mercado-regulado-de-apostas>>. Acesso em 21 dez. 2024.

quota fixa de que versam as Leis nº 13.756/18 e nº 14.790/ 2023 foi instituído pela Portaria Interministerial MF/MS/MESP/SECOM nº 37, de 6 de dezembro de 2024.²¹⁶

Por fim, a Nota Técnica SEI nº 3.826/2024/MF²¹⁷ examina a viabilidade de pessoas jurídicas que solicitaram autorização para a exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa, conforme disposto na Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024, oferecerem jogos on-line que utilizem a denominação "jogo do bicho" ou adotem regras específicas dessa modalidade, conforme regulamentado pela Portaria SPA/MF nº 1.207, de 29 de julho de 2024.

Conclui, no entanto, que o jogo do bicho é uma modalidade lotérica ilícita e distinta da modalidade lotérica de apostas de quota fixa, regulamentada pelas Leis nº 13.756/18 e nº 14.790/23, de modo que os agentes operadores de loteria de apostas de quota fixa estão proibidos de oferecer jogos *on-line* que adotem regras próprias do jogo do bicho.

O que se percebe é que, diante do desafio proporcionado por um mercado que movimenta bilhões de reais por ano, a Secretaria de Prêmios e Apostas demonstrou notável agilidade e boa capacidade de adaptação, cumprindo a Agenda Regulatória previamente definida.

É “uma eficiência de dar inveja às agências reguladoras, que contam com orçamentos mais robustos e possuem equipes bem maiores”.²¹⁸

A relevância da ação transcende o mero potencial de geração de recursos para áreas e instituições que promovem o desenvolvimento social. Abrange uma ampla gama de questões complexas, como a criação de normas para a solicitação e análise de autorizações, penalidades por descumprimento, e diretrizes para

²¹⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial MF/MS/MESP/SECOM nº 37, de 6 de dezembro de 2024. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental e de Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático com a finalidade de formular e planejar ações de prevenção, redução de danos e assistência a pessoas e grupos sociais em situação de comportamento de jogo problemático persistente e recorrente ou vulneráveis ao problema, no contexto da exploração comercial das apostas de quota fixa de que tratam as Leis nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018 e nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 dez. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mf/ms/mesp/secom-n-37-de-6-de-dezembro-de-2024-600283965>>. Acesso em: 21 dez. 2024.

²¹⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. **Nota Técnica SEI nº 3.826/2024/MF**. Assunto: Jogo do bicho. Contravenção Penal. Não enquadramento nas hipóteses de jogos on-line da modalidade lotérica apostas de quota fixa. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/arquivos/sei_46908324_nota_tecnica_3826.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2024.

²¹⁸ MARGOTTI, Alessandra; JOSÉ, CARLOS Almeida. **Jogos e apostas: secretaria conclui a fase 1 da agenda regulatória de 2024**. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2024-jun-06/jogos-e-apostas-secretaria-conclui-a-fase-1-da-agenda-regulatoria-de-2024/>>. Acesso em 02 dez. 2024.

publicidade educativa sobre o jogo responsável e a prevenção à ludopatia. Também desempenha um papel crucial na prevenção da evasão fiscal, no combate à lavagem de dinheiro e na repressão de práticas criminosas associadas aos jogos ilegais.²¹⁹

Nesse sentido, a regulação impõe limites à atividade econômica por meio da intervenção estatal no mercado, tendo por finalidade, em essência, direcionar o comportamento dos agentes econômicos para atender aos objetivos definidos pela coletividade.

Busca-se, assim, preservar a competição de livre mercado, proteger o consumidor contra condutas antiéticas, resguardar jogadores compulsivos ou potencialmente patológicos e promover os interesses estatais por meio do incremento de receita tributária, do estímulo à geração de empregos ou da busca por alternativas de desenvolvimento econômico para o país.²²⁰

O modelo de regulação adotado no Brasil combina elementos de regulação estatal direta com mecanismos de autorregulação supervisionada. Isso significa que, embora o Estado estabeleça normas e supervisione o seu cumprimento, há espaço para que as próprias empresas de apostas implementem práticas internas de conformidade e responsabilidade, desde que alinhadas às diretrizes governamentais. A missão é equilibrar a proteção dos consumidores, a integridade do mercado e a flexibilidade operacional das empresas.

Deve-se, de forma analítica, estabelecer diretrizes, parâmetros, políticas públicas e objetivos que sejam fundamentados nos valores e princípios constitucionais. Caso contrário, corre-se o risco de adotar um modelo regulatório incompatível com o ordenamento jurídico nacional e ineficiente.²²¹

A Secretaria de Apostas, nesse contexto, tem logrado êxito não apenas em estruturar o sistema regulatório brasileiro de forma mais organizada e consistente, mas também em proporcionar maior previsibilidade e estabilidade ao funcionamento desse relevante mercado.²²²

²¹⁹ WILLIAMS, Robert; WOOD, Robert. PARKE, Jonathan. **Routledge International Handbook of Internet Gambling** (Routledge International Handbooks). Routledge, 2017. *E-book*.

²²⁰ GOEPFERT, Filipe Senna. **A Regulação da Sorte na Internet: as diretrizes e os parâmetros da regulação de jogos de fortuna online na Ordem Econômica do Brasil**. São Paulo: Dialética, 2024. *E-book*.

²²¹ GOEPFERT, Filipe Senna. **A Regulação da Sorte na Internet: as diretrizes e os parâmetros da regulação de jogos de fortuna online na Ordem Econômica do Brasil**. São Paulo: Dialética, 2024. *E-book*.

²²² JANTALIA, Fabiano. **Regulação das apostas online no Brasil (parte 4): a importância de se construir uma agenda regulatória**. Disponível em: <<https://bnldata.com.br/regulacao-das-apostas->

3 OS IMPACTOS DAS APOSTAS ESPORTIVAS DE QUOTA FIXA ON-LINE NO BRASIL: PROBLEMAS E PERSPECTIVAS DE SOLUÇÃO NO CONTEXTO CONSTITUCIONAL ECONÔMICO

O mercado de apostas esportivas *on-line* apresenta um paradoxo: ao mesmo tempo em que movimenta bilhões de reais anualmente, expõe milhões de brasileiros a riscos significativos. O acesso facilitado às plataformas digitais, somado à ausência de um marco regulatório consistente durante grande parte do período de sua popularização, contribuiu para a criação de um ambiente propício para o surgimento de problemas como a ludopatia, a exposição precoce de crianças e adolescentes ao universo de apostas e o superendividamento.

Diante desse cenário, este capítulo busca não apenas compreender os problemas decorrentes das apostas esportivas no Brasil, mas também explorar soluções efetivas para mitigar esses impactos negativos. O objetivo é contribuir para a construção de um marco regulatório que proteja os consumidores, em especial os mais vulneráveis, e que promova o desenvolvimento sustentável do mercado de apostas esportivas, em consonância com os princípios da ordem constitucional econômica.

3.1. Os problemas decorrentes das apostas esportivas no Brasil

Um dos desafios mais alarmantes associados às apostas esportivas on-line é o vício patológico, conhecido como ludopatia.

Reconhecida como doença pela Organização Mundial de Saúde (OMS) desde 1980, cuida-se de condição caracterizada pelo comportamento compulsivo e recorrente de realizar apostas, evidenciado quando o indivíduo perde o domínio sobre o jogo, tornando-se inapto para exercer o controle sobre o tempo e o dinheiro empregados, apesar das consequências negativas experimentadas.²²³

Oliveira, Silveira e Silva explicam que “o jogo patológico consiste em frequentes e repetidos episódios de jogo, os quais dominam a vida do indivíduo em

²²³ SOUZA, Cristiane Cauduro de et al. **Jogo patológico e motivação para mudança de comportamento**. Psic. Clin. Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, 2009, p. 245-361.

detrimento de valores e compromissos sociais, ocupacionais, familiares e materiais”.²²⁴

Os critérios para diagnóstico de jogo patológico foram revisados à luz das diretrizes mais recentes do *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* ou Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais (DSM-5-TR), publicado pela Associação Americana de Psiquiatria (APA).²²⁵

Pio et al. sublinham:

O DSM-5-TR classifica o transtorno como um transtorno de vício, exigindo que o indivíduo atenda a pelo menos quatro de nove critérios diagnósticos ao longo de 12 meses. Esses critérios incluem: 1) preocupação com o jogo, 2) necessidade de aumentar as apostas, 3) tentativas mal sucedidas de parar, 4) inquietação ao tentar reduzir, 5) uso do jogo para aliviar emoções negativas, 6) perseguir perdas para tentar recuperar o dinheiro perdido, 7) mentir sobre o jogo para os familiares e amigos, 8) colocar em risco relacionamentos ou emprego e 9) depender de outros para ajuda financeira.²²⁶

A 11ª Revisão da Classificação Internacional de Doenças (CID-11) incluiu o transtorno de jogo como um padrão de comportamento de jogo (“jogo digital” ou “jogo de vídeo”), caracterizado pelo controle prejudicado sobre o jogo, pela prioridade crescente em relação a outras atividades e pela persistência do comportamento, apesar de suas consequências negativas. O diagnóstico requer comprometimento significativo no funcionamento pessoal, familiar, social, educacional, ocupacional ou em outras áreas relevantes e, normalmente, o padrão deve se evidenciar por 12 meses.²²⁷

²²⁴ OLIVEIRA, Maria Paula Magalhães Tavares de; SILVEIRA, Dartiu Xavier da; SILVA, Maria Teresa Araujo. Jogo patológico e suas consequências para a saúde pública. **Revista de Saúde Pública**, 2008, 42(3), 542-549.

²²⁵ Documento, amplamente utilizado em todo o mundo, que exerce grande influência sobre a Classificação Internacional de Transtornos Mentais da Organização Mundial de Saúde (OMS) (REZENDE, Marina Silveira de; pontes, Samira; CALAZANS, Roberto. O DSM-5 e suas implicações no processo de medicalização da existência. **Psicologia em Revista**, Belo Horizonte, v. 21, n. 3, p. 534-546, set. 2015. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-11682015000300008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 06 dez. 2024).

²²⁶ PIO, Rodrigo Pereira et al. **Apostas esportivas problemáticas**: uma nova tendência global num mundo de alta tecnologia. *Revista Debates em Psiquiatria*, Rio de Janeiro, 14, 2024, p. 1-20.

²²⁷ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Comportamentos viciantes**: transtornos do jogo. Disponível em: <<https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/addictive-behaviours-gaming-disorder>>. Acesso em 06 dez. 2024.

Estudos indicam que a ludopatia já é “o terceiro vício mais frequente entre os brasileiros, ficando atrás apenas do álcool e do tabagismo”, afetando “entre 1 e 1,3% da população brasileira, ou seja, entre 2,14 e 2,78 milhões de brasileiros”.²²⁸

Oliveira e Sáad explicam:

O jogo patológico também tem sido considerado um distúrbio do espectro impulsivo-compulsivo sem drogas, pois as sensações experimentadas por jogadores são descritas como similares às experimentadas por usuários e dependentes de drogas. É comum a co-morbidade com patologias de caráter não-impulsivo, como os transtornos do humor e de ansiedade. Características específicas (fissura, exclusão de outras áreas da vida, tolerância e síndrome de abstinência) são apontadas como indícios marcantes e presentes no jogador.²²⁹

Em audiência pública sobre os impactos das apostas *on-line* (*bets*) no Brasil, convocada pelo ministro Luiz Fux, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7721, que versa sobre a Lei nº 14.790/2023, a ministra dos Direitos Humanos e da Cidadania, Macaé Evaristo, ponderou que, embora não seja novo, o problema do vício em jogos ganhou proporções significativas com a popularização da *internet*. Segundo ela, os jogos são concebidos para explorar as fragilidades psicológicas humanas, criando um ciclo viciante.²³⁰

Nesse sentido, a “questão dos jogos e apostas quanto ao lúdico está no abuso: são estratégias que anulam o lúdico, potencializam o lúdico e, por isso, causam a ludopatia (uma pseudo autolesão), não criada pelo consumidor”.²³¹

A preocupação se agrava porque o transtorno está associado a uma “saúde geral precária e ao uso elevado de serviços médicos, devido ao estresse e à ansiedade provocados pelas perdas financeiras e pela necessidade compulsiva de

²²⁸ GIRÃO, Eduardo. **Projeto de Lei nº 3.404, de 2023**. Altera o art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para proibir incentivos ou qualquer tipo de bônus aplicáveis à primeira aposta. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9404792&ts=1730185939074&disposition=inline>>. Acesso em: 23 nov. 2024.

²²⁹ OLIVEIRA, Maria Engel de; SÁAD, Ana Cristina. **Jogo patológico: uma abordagem terapêutica combinada**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/jbpsiq/v55n2/v55n2a11.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2024.

²³⁰ Disponível em: <<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-inicia-debate-sobre-impactos-das-apostas-online/>>. Acesso em: 12 nov. 2024.

²³¹ MARQUES, Cláudia Lima; MARTINS, Fernando Rodrigues; MARTINS, Guilherme Magalhães. Economia de atenção, gamificação e esfera lúdica: uma nova crise na proteção dos consumidores e os abusos das apostas e jogos on-line. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 156, ano 33. São Paulo: RT, nov./dez. 2024.

continuar jogando”. Esse contexto desencadeia um ciclo de desespero e deterioração da saúde mental e física.²³²

A acessibilidade às plataformas de apostas, aliada às estratégias de marketing agressivas e à gamificação, intensifica o comportamento de risco. O fascínio inerente às apostas, impulsionado pela possibilidade de ganhos rápidos e expressivos, atrai indivíduos de diferentes perfis demográficos e socioeconômicos, visto que o “sonho dos grandes ganhos, tem levado um enorme contingente de pessoas a correr atrás do pote de ouro ao fim de um arco-íris tão lúdico quanto aquele dos contos”.²³³

Segundo Goepfert, “a proporção de jogadores compulsivos no âmbito online é de três a quatro vezes maior do que nos jogos presenciais”.²³⁴

Tavares, coordenador geral do Programa Ambulatorial do Jogo Patológico (PRO-AMJO) do Instituto de Psiquiatria do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da USP, em recente entrevista, destaca:

O vulnerável somos todos nós, que estamos expostos à possibilidade de jogar, que somos bombardeados por celebridades nos convidando a jogar. [...] Esse país banuiu a publicidade de tabaco e proibiu o uso de tabaco em prédios públicos. Mas as apostas invadiram tudo, é bet, bet, bet. [...] Por analogia, a única diferença [de uma pandemia] é que não é um patógeno, não é um vírus ou uma bactéria. É um vírus digital.²³⁵

Diversos fatores concorrem para o desenvolvimento de problemas com apostas. Entre eles, o início precoce, a compreensão como meio de investimento ou

²³² GASTÃO, Luiz. **Projeto de Lei nº 3.274, de 2024**. Altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, para dispor sobre restrições ao uso e à propaganda da modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2468127&filename=PL%203274/2024>. Acesso em: 23 nov. 2024.

²³³ CUNHA, Leandro Reinaldo da Cunha. O fenômeno das bets e o pródigo. **Revista Conversas Civilísticas**, Salvador, v. 4, n. 2, jul.dez.2024. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/conversascivilisticas/article/view/65233>>. Acesso em: 20 jan. 2024.

SILVA, Joseane Suzart Lopes da. As apostas esportivas e as regras previstas pelas leis 13.756/18 e 14.790/2023: o encerramento da vigência da Medida Provisória 1.182/2023 e o “diálogo das fontes” com o microsistema consumerista para a proteção dos destinatários finais. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 152, mar./abr. 2024, p. 227-269.

²³⁴ GOEPFERT, Filipe Senna. **A Regulação da Sorte na Internet**: as diretrizes e os parâmetros da regulação de jogos de fortuna online na Ordem Econômica do Brasil. São Paulo: Dialética, 2024. *E-book*.

²³⁵ Disponível em: <<https://gamarevista.uol.com.br/semana/ta-jogando-muito/hermano-tavares-epidemia-jogo/>>. Acesso em: 23 nov. 2024.

fonte de renda, a elevação progressiva dos riscos, a predisposição genética e a existência de histórico familiar de vícios (álcool, drogas, comida ou jogo).

A persuasão social, como o incentivo de amigos e influenciadores, leva à confusão entre os limites do entretenimento e das apostas e contribui para a normalização e o estímulo ao jogo. Apostar desde a infância, ter outros vícios e mostrar dificuldade de controle desde as primeiras experiências, ainda que com baixa frequência, são sinais de alerta que não podem ser ignorados.²³⁶

O ciclo do vício é composto por três fases.²³⁷ Na primeira, a das vitórias, o indivíduo vive grande excitação e acredita que é um excelente apostador e deve continuar na atividade.

Em seguida, entra-se na fase da perda: após auferir consideráveis montas, o valor das apostas é incrementado, no afã de se conseguir ganhos cada vez maiores. Para isso, o indivíduo compromete seu salário, suas economias e seus investimentos e, não raro, socorre-se de familiares, conhecidos, instituições financeiras e até agiotas.

A última etapa é a do desespero. Nela, o indivíduo gasta mais tempo e dinheiro, isolando-se de amigos e familiares. Ao perceber a monta da sua dívida, entra em pânico e intensifica as apostas na expectativa de obter ganhos suficientes para saldá-la, em um círculo vicioso de tensão e frustração, em que a próxima aposta consome seus pensamentos.

O vício em apostas esportivas pode conduzir a uma crescente alienação social, à medida que assume o papel central na vida da pessoa, relegando atividades e relacionamentos a um segundo plano.

A compulsão por apostar consome não apenas o tempo livre, mas também a energia emocional e mental, frequentemente levando à negligência de responsabilidades e compromissos pessoais. Esse descontrole cria uma espiral de culpa, vergonha e isolamento, aprisionando o indivíduo em uma dinâmica.²³⁸

²³⁶ MOURA, Renata. Apostas esportivas chegam a jovens, e médicos veem crescer busca por tratamento. **Instituto de Psiquiatria do Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<https://ipqhc.org.br/2023/05/20/9909/>>. Acesso em: 23 nov. 2024.

²³⁷ SOUZA, Cristiane Cauduro de et al. **Jogo patológico e motivação para mudança de comportamento**. Psic. Clin. Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 245-361, 2009.

²³⁸ OLIVEIRA, Matheus. **A banca sempre ganha**: entenda o vício em apostas esportivas. 2024. *E-book*.

Imersos nesse cenário, alguns indivíduos se valem de recursos ilegais para conseguir dinheiro, como fraude, roubo, lavagem de dinheiro ou participação em esquemas de apostas ilegais. É comum, neste momento, que o indivíduo experimente uma sensação de exaustão física e psicológica e viva quadros de depressão, ideações suicidas e alcoolismo. Cuida-se, portanto, de uma doença progressiva, envolta em um ciclo de excitação, autocrítica e desespero, que corrói a autoestima.

Oliveira expõe:

O cérebro humano é uma complexa rede de neurônios interconectados que regulam uma ampla gama de funções, incluindo o comportamento motivado e a tomada de decisões. Em muitos casos de vício, ocorrem alterações neurobiológicas que afetam áreas-chave do cérebro, como o sistema de recompensa. [...] O vício muitas vezes está enraizado em questões psicológicas subjacentes, como estresse, ansiedade, depressão, trauma emocional ou baixa autoestima. As pessoas podem recorrer ao uso de substâncias ou comportamentos viciantes como uma forma de auto-medicação para lidar com essas questões não resolvidas. [...] Quando nos envolvemos em atividades prazerosas ou experimentamos sensações gratificantes, como comer algo saboroso ou receber elogios, nosso cérebro libera neurotransmissores, como dopamina, que são responsáveis por nos fazer sentir bem. O vício se desenvolve quando essas sensações de prazer se tornam associadas a uma determinada atividade ou substância. Por exemplo, ao jogar um jogo de azar ou consumir uma droga, o cérebro pode experimentar uma liberação intensa de dopamina, proporcionando uma sensação de euforia e recompensa. Com o tempo, o cérebro começa a associar essa atividade específica com a sensação de prazer, criando um ciclo vicioso em que o indivíduo busca repetidamente essa gratificação. [...] À medida que o vício se desenvolve, o comportamento compulsivo se torna cada vez mais difícil de controlar, e o indivíduo pode experimentar sintomas de abstinência quando privado da atividade ou substância viciante. [...] O ciclo do vício é alimentado não apenas pela busca incessante de prazer, mas também pela evitação dos sintomas de abstinência e pela busca desesperada por alívio temporário.²³⁹

No entanto, os danos relacionados ao jogo não são amplamente encarados como um problema de saúde prioritário. Além disso, esse fardo é desproporcionalmente carregado por setores populacionais desfavorecidos e marginalizados.²⁴⁰

Souza et al. destacam:

O Jogo Patológico é uma patologia grave do ponto de vista psiquiátrico e social e pouco investigada do ponto de vista científico. Apesar de apresentar

²³⁹ OLIVEIRA, Matheus. **A banca sempre ganha**: entenda o vício em apostas esportivas. 2024. *E-book*.

²⁴⁰ ABBOTT, Max. **The epidemiology and impact of gambling disorder and Other gambling-related harm**. Disponível em: <<https://www.who.int/publications/m/item/the-epidemiology-and-impact-of-gambling-disorder-and-other-gambling-related-harm>>. Acesso em: 23 nov. 2024.

semelhanças com a dependência química, prescindindo de uma substância psicoativa, necessita ser vista com suas particularidades para que se possa intervir de forma adequada e eficaz. A exploração comercial do jogo impõe a necessidade de informação da população e qualificação dos profissionais da área da saúde na realização de um diagnóstico precoce da patologia.²⁴¹

Reconhecendo a seriedade da ludopatia, diversas medidas regulatórias foram implementadas. A Portaria Normativa MF nº 1.330, de 26 de outubro de 2023, anterior à Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, já havia dedicado seção exclusiva ao tema.

Nela, determinou que os operadores promovessem iniciativas informativas e preventivas para conscientizar os apostadores sobre os transtornos do jogo compulsivo ou patológico, elaborando códigos de conduta e implementando políticas específicas de boas práticas e redução de danos, com o objetivo de minimizar os impactos sociais e econômicos do vício em jogos de azar.

Previu, ainda, que os operadores devem oferecer mecanismos e sistemas internos de controle, permitindo que os apostadores gerenciem de forma responsável seus limites pessoais de tempo de jogo ou aposta, teto máximo de perda, períodos de pausa, além da opção de autoexclusão.

Disciplinou, também, restrições específicas quanto aos meios de pagamento aceitos pelos operadores para a realização de apostas, buscando maior segurança e transparência nas transações financeiras. Entre as proibições, destaca-se a vedação ao uso de instrumentos de pagamento pós-pagos, a aceitação de dinheiro em espécie, a emissão de boletos de proposta e o depósito de valores por terceiros nas contas dos apostadores.

Essas disposições refletem uma preocupação clara em combater irregularidades financeiras e reduzir os riscos associados à prática de jogos de azar no Brasil.

A Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, por sua vez, elencou entre os impedidos de apostar, inclusive por interposta pessoa, a pessoa diagnosticada com ludopatia, por meio de laudo subscrito por profissional de saúde mental habilitado. Além disso, inseriu, entre os direitos básicos dos apostadores, a informação e a orientação adequadas e claras no que diz respeito aos riscos de perda dos valores das apostas e aos transtornos de jogo patológico.

²⁴¹ SOUZA, Cristiane Cauduro de et al. **Jogo patológico e motivação para mudança de comportamento**. Psic. Clin. Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, 2009, p. 245-361.

Complementarmente, a Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024, define o jogo responsável como o conjunto de regras, práticas e atividades relacionadas à modalidade lotérica de apostas de quota fixa, que objetiva garantir tanto a exploração econômica responsável quanto a promoção e publicidade saudáveis, sempre alinhadas a uma perspectiva de responsabilidade social, prevenindo ou mitigando os malefícios advindos da atividade, como as consequências negativas à saúde mental do apostador em decorrência de dependência, compulsão, mania ou qualquer transtorno associado ao jogo ou apostas, como o jogo patológico.

Para isso, o agente operador deve colaborar com campanhas educativas do setor voltadas à sociedade em geral, especialmente focadas em grupos vulneráveis ou com maior risco de desenvolver dependência e transtornos relacionados ao jogo, bem como desenvolver ações educativas próprias destinadas ao seu público em potencial.

Deverá, no sistema de apostas, comunicar o apostador sobre os riscos de dependência, transtornos do jogo patológico e perdas financeiras, bem como orientar sobre sinais de atenção quanto a essas situações potenciais, disponibilizar aos apostadores a possibilidade de adoção de restrição prudencial de acordo com o tempo gasto, valores perdidos ou depositados, e quantidade de apostas. Além disso, deverá facultar o emprego de alertas ou bloqueios de uso, levando em conta o lapso temporal decorrido na sessão do apostador.

A Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda, em parceria com órgãos e entidades públicas ou privadas, poderá definir diretrizes para campanhas educativas e de conscientização sobre os riscos de dependência e transtornos relacionados ao jogo patológico. A participação e colaboração dos agentes operadores de apostas serão obrigatórias na execução dessas campanhas.

Mais recentemente, a Portaria Interministerial MF/MS/MESP/SECOM nº 37, de 6 de dezembro de 2024, criou um Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental e de Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático, composto por representantes dos Ministérios da Fazenda, da Saúde e do Esporte e da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

O intuito é elaborar e planejar ações de prevenção, minoração de danos e assistência a pessoas e grupos sociais em situação de comportamento de jogo problemático persistente e recorrente ou vulneráveis ao problema, no contexto da

exploração comercial das apostas de quota fixa de que versam as Leis nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018 e nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.

Caberá ao referido Grupo formular o Plano de Ação de Saúde Mental e Prevenção do Jogo Problemático, podendo valer-se, para essa finalidade, do exame, da análise e da discussão de ações administrativas, políticas públicas e sugestões de atuação regulatória, além de propor medidas pertinentes para redução de danos e enfrentamento do problema, observadas as competências de cada Ministério, elaborar orientações sobre prevenção e tratamento de problemas relacionados à saúde decorrente das apostas e interagir com, ou requerer, a qualquer órgão ou entidade pública ou privada a disponibilização de informações ou outros tipos de colaboração úteis ao desenvolvimento das suas competências e especificar as formas e os prazos de atendimento quando cabível.

Foram admitidas, ainda, a divulgação de campanhas educativas e de conscientização sobre os riscos advindos da prática de apostas e acerca de programas de assistência à saúde mental.

As atividades do Grupo deverão perdurar por 60 dias, prorrogáveis por prazo determinado e inferior a 60 dias, até a entrega final de relatório, englobando uma rápida descrição das atividades realizadas, resultados e o Plano de Ação.

Ao longo do trabalho deverão se dedicar a algumas etapas: a discussão do objetivo, cronograma, planejamento de convites a entidades e priorização; debate sobre canais e modos de atendimento emergencial remoto aos usuários em situação de comportamento de jogo problemático; discussão sobre indicadores, dados e metodologias de identificação e classificação de pessoas em risco de, ou vulneráveis a, comportamento de jogo problemático reiterado, incluindo-se a discussão sobre formas e meios de implementação de mecanismos de exclusão de pessoas em situação de alto risco dos sistemas de apostas, bem como de mecanismos integrativos entre agentes operadores para observância horizontal dos pedidos de autoexclusão; e debates acerca de estratégias, protocolos e orientações, a serem implementados em serviços de saúde, incluindo a capacitação de pessoal, no atendimento e assistência a pessoas em situação de comportamento de jogo problemático.

Nota-se que a percepção social mais permissiva em relação às apostas esportivas agrega desafios adicionais, pois dificulta o reconhecimento dos problemas associados a essa prática. Muitos apostadores esportivos e mesmo profissionais da

saúde encontram dificuldades para identificar o vício, até pela falta de estereótipos negativos associados ao tema. Esse panorama obstaculiza a busca por ajuda especializada.²⁴²

Marques, Martins e Martins complementam:

Ademais, no âmbito dos direitos básicos do consumidor não se deve esquecer do direito a proteção à vida, saúde e segurança. E neste caso, podemos estar diante do chamado “neuro dano”, nada mais que a lesão à capacidade de manter a atividade mental protegida e hígida. O que pode ser percebido quando do alto grau de dependência do consumidor nas plataformas de jogos e apostas, lhe retiram a possibilidade de tomada de decisão racional. Esse “neuro dano”, como se viu, traduz-se no ataque pelas plataformas ao livre desenvolvimento da personalidade do consumidor, à capacidade de controlar a integridade mental e a identidade digital, achatando-se o direito à liberdade e o livre-arbítrio para escolher as próprias ações.²⁴³

Antes de mais nada, é fundamental que o apostador reconheça a existência da doença, compreendendo que não se trata de uma prática ocasional, mas sim de um vício que requer atenção.

Na sociedade contemporânea, a disseminação de informações precisas é um mecanismo fundamental para a proteção dos consumidores, alinhando a orientação preventiva aos princípios da boa-fé.

Nesse sentido, os programas de prevenção e educação devem direcionar seus esforços para fomentar uma postura responsável em relação às apostas, incentivando o reconhecimento e diagnóstico precoces do problema e a busca por suporte especializado. A participação em grupos de apoio, por exemplo, pode ser extremamente útil, pois proporciona um espaço de acolhimento e orientação, contribuindo para a superação do vício e para a promoção de hábitos mais saudáveis e conscientes.

Os desafios impostos pela ludopatia no contexto das apostas esportivas evidenciam a necessidade de adoção de um modelo regulatório bem estruturado e

²⁴² SILVA, Francisco Cláudio Freitas et. al. Carta aberta de pesquisadores brasileiros para membros do Governo Federal e a sociedade em geral a respeito da necessidade de fundos de pesquisa independentes para lidar com os impactos sociais do crescimento das apostas esportivas no país. **E&G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 24, n. 67, jan./abr. 2024.

²⁴³ MARQUES, Cláudia Lima; MARTINS, Fernando Rodrigues; MARTINS, Guilherme Magalhães. Economia de atenção, gamificação e esfera lúdica: uma nova crise na proteção dos consumidores e os abusos das apostas e jogos on-line. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 156, ano 33. São Paulo: RT, nov./dez. 2024.

de elaboração de políticas públicas que equilibrem a liberdade econômica com a proteção ao consumidor.

O princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado no artigo 1º da Constituição, exige que o Estado adote medidas eficazes para prevenir e mitigar os danos associados ao vício em jogos, protegendo especialmente os indivíduos mais vulneráveis. Simultaneamente, o princípio da livre iniciativa, também garantido constitucionalmente, deve ser preservado, permitindo que as empresas operem de forma sustentável e responsável.

Assim, o desafio não está em banir a atividade, mas em implementar um sistema que promova práticas responsáveis por parte das operadoras, fomente a conscientização dos consumidores e, ao mesmo tempo, fortaleça os mecanismos de fiscalização, garantindo que a exploração econômica desse mercado esteja alinhada aos valores e objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Outra preocupação decorrente do mercado de apostas é a exposição precoce de crianças e adolescentes.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) confere proteção integral às crianças e adolescentes, sem qualquer discriminação,²⁴⁴ impondo a tutela ativa da infanto-adolescência. Para tanto, estabelece uma série de diretrizes cujo objetivo é garantir a eficácia dos direitos do seu público-alvo, tais como a vida, a saúde, a educação, a moradia, a convivência familiar, dentre muitos outros.

Considerando a maior vulnerabilidade das crianças e dos adolescentes em razão de sua pouca maturidade e, portanto, inabilidade para gerir a sua própria vida, o legislador reconheceu a necessidade de maior proteção. Assim, além dos direitos e garantias previstos na Constituição Federal e no Código Civil, existem direitos especiais voltados às crianças e aos adolescentes, conforme disposto no artigo 3º do ECA.²⁴⁵

A Secretaria Nacional do Consumidor demonstra grande preocupação com

²⁴⁴ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente.

²⁴⁵ Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem.

esse público, ao afirmar:

A vulnerabilidade é princípio básico no Direito do Consumidor, tendo como escopo essencialmente à proteção do consumidor, que é considerado, frente aos fornecedores, a parte mais sensível na relação. Ocorre que, além da condição de vulnerabilidade, alguns consumidores, por possuírem determinadas características, tornam-se ainda mais vulneráveis, com vulnerabilidade agravada e potencializada, são os hipervulneráveis. Da análise conjunta do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança e do Adolescente, incide a ideia de hipervulnerabilidade, que consiste no agravamento da tradicional condição de vulnerabilidade do consumidor, preconizada pelo mencionado art. 4º, I, do CDC, mediante a verificação de condições pessoais especiais, a exemplo de sua condição de pessoa em desenvolvimento e por limites próprios decorrentes de seu desenvolvimento físico e mental, não possuem condições plenas de compreender o conceito de oferta, as consequências de uma publicidade, os exageros decorrentes de técnicas de convencimento ou o interesse econômico envolvido por trás de um anúncio divertido, referenciada no art. 39, IV, também do CDC.²⁴⁶

A crescente popularização das apostas esportivas *on-line* no Brasil, inicialmente marcada pela ausência de uma normatização robusta, trouxe à tona um grave problema: a exposição do público infantojuvenil a práticas publicitárias e mercadológicas relacionadas ao setor.

Nessa etapa da vida, a capacidade de discernir entre práticas seguras e arriscadas ainda está em desenvolvimento, o que aumenta significativamente a propensão de crianças e adolescentes a responderem de forma impulsiva a estímulos como os oferecidos pelas apostas esportivas.

Além disso, “as novas gerações, cada vez mais expostas às tecnologias, dominam o uso de dispositivos eletrônicos com mais habilidade que seus pais, o que aumenta o risco de acessarem plataformas”²⁴⁷ e elementos como o apelo visual, a gamificação e o uso de influenciadores digitais, que se comunicam diretamente com esse público tornam as apostas mais atrativas, mesmo quando não explicitamente destinadas a eles.

Malonn e Rudnicki observam:

Foram 4 (quatro) anos de livre território a fomentar as práticas que hoje se visa barrar, tal como a massiva atuação de influencers, a vinculação a

²⁴⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. **Nota Técnica nº 6/2024/CMM/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ**. Setor de Mercado de Fornecedores de Serviço de Apostas de Quota Fixa. Disponível em: < <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/senacon-determina-suspensao-de-bonificacoes-e-publicidade-de-jogos-on-line>>. Acesso em 27 dez. 2024.

²⁴⁷ PASQUAL, Cristina Stringari; MANFROI, Geórgia. Jogos de azar e apostas de quota-fixa on-line: reflexões sobre a proteção ao consumidor-apostador. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 17, n. 1, p. 176-193, jan./jun. 2024.

sucesso e promessas de ganhos expressivos, além do direcionamento ao público infantil e jovem, até mesmo com a participação de crianças nas publicidades, e criação de ambientes virtuais lúdicos e convidativos nos aplicativos, com uso de 'bichinhos'.²⁴⁸

No âmbito do Código de Defesa do Consumidor, crianças e adolescentes são reconhecidos como hipervulneráveis, uma vez que conjugam a vulnerabilidade inerente a todos os consumidores com a incapacidade de julgamento decorrente de sua fase de desenvolvimento.

Não por acaso, considera-se abusiva qualquer publicidade que explore a deficiência de julgamento e experiência das crianças para induzi-las ao consumo (artigo 37, § 2º). Tal entendimento exige uma abordagem rigorosa na elaboração de políticas públicas e regulamentações que protejam os menores de práticas abusivas e exploratórias.

Reconhecendo a vulnerabilidade agravada de crianças e adolescentes e atendendo à proteção constitucional preconizada no artigo 227,²⁴⁹ a Lei nº 14.790/2023 incorporou medidas específicas para mitigar esses riscos.

Entre elas, sublinha-se a proibição de veiculação de publicidade ou propaganda comercial voltada a menores de idade por parte dos agentes operadores de apostas de quota fixa, bem como a de ações de marketing em instituições de ensino, tais como escolas e universidades.

Veda, ainda, a divulgação de qualquer forma de publicidade ou propaganda, em meios de comunicação físicos ou virtuais, sem a inclusão do aviso de classificação indicativa correspondente à faixa etária adequada, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente (artigo 17).

No mesmo sentido, no final do ano de 2023, o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR) incluiu, no Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, o Anexo X – Apostas,²⁵⁰ cujas diretrizes visam

²⁴⁸ MALONN, Cristiane Martins; RUDNICKI, Dani. Saúde, saúde financeira, economia e interesses: a pauta dos direitos humanos fora da pauta das bets. **Revista Arcê**, São José dos Pinhais, v. 06, n. 4, p. 19201-19230, 2024. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/387578161_SAUDE_SAUDE_FINANCEIRA_ECONOMIA_E_INTERESSES_A_PAUTA_DOS_DIREITOS_HUMANOS_FORA_DA_PAUTA_DAS_BETS>. Acesso em: 20 jan. 2025.

²⁴⁹ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

²⁵⁰ CONAR. **Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária o Anexo X – Apostas.**

assegurar que os anúncios de apostas sejam difundidos de maneira responsável, priorizando a proteção de crianças, adolescentes e indivíduos em situação de vulnerabilidade.

Simão e Ritta discorrem:

A regulamentação do CONAR prevê a obrigatoriedade de que as publicidades sejam desenvolvidas e veiculadas observando os princípios da (i) identificação publicitária; ii) veracidade e informação; iii) proteção a crianças e adolescentes; e iv) responsabilidade social e jogo responsável. As publicidades de apostas devem, entre outros, abster-se de apresentar direta ou indiretamente, as apostas associadas ou aptas a trazer o sucesso social, sexual, profissional ou financeiro. Também foi prevista a obrigação de que todas as publicidades devem incluir uma mensagem de alerta padronizada como “jogue com responsabilidade” ou “apostas podem levar à perda de dinheiro”.²⁵¹

No que diz respeito à proteção de crianças e adolescentes, arrola cuidados e restrições aplicáveis à elaboração e veiculação das publicidades. Entre eles, merecem realce a proibição de participação de crianças e adolescentes nas publicidades, bem como a elaboração de mensagens que os tenham como público-alvo; a inclusão de forma clara e destacada do símbolo "18+" ou da frase "proibido para menores de 18 anos"; a necessidade de que as pessoas representadas nas publicidades, seja como apostadores ou desempenhando papéis relevantes, devem ser e aparentar ter mais de 21 anos; a vedação ao convite ou sugestão de que crianças e adolescentes joguem; e o óbice à associação das apostas a sinais de maturidade ou à passagem para a maioridade.

Além disso, fica proibida a exibição de publicidades em canais, programas ou conteúdos de mídia direcionados a menores de 18 anos; deve haver um planejamento de mídia, refletindo restrições e cuidados técnicos, não permitindo a divulgação em espaços publicitários vinculados a conteúdos voltados ao público infantojuvenil, nem em horários ou contextos acessíveis a esse público; as publicidades em redes sociais devem ser vinculadas exclusivamente a páginas, blogs, canais ou perfis que tenham

Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=http://www.conar.org.br/pdf/Codigo-CONAR-2024.pdf&ved=2ahUKEwivw7Hns8iKAXW9npUCHXcuHi4QFnoECBcQAQ&usg=AOvVaw0S234WflwX3nCmgw5p2KKj>. Acesso em: 27 dez. 2024.

²⁵¹ SIMÃO, Lucas Pinto; RITTA, André Santa. Mercado de bets/apostas no Brasil – panorama geral sobre a regulamentação e o equilíbrio nas relações de consumo. *In*: CASCAES, Amanda Celli et al. (Org.). **Regulação**: perspectivas nas relações de consumo. São Paulo: Singular, 2024, p. 146-147.

adultos como público-alvo; publicidades de apostas não devem aparecer em roupas, equipamentos ou produtos destinados especificamente a crianças e adolescentes.

Por fim, o conteúdo publicitário deve evitar elementos que atraiam menores de idade, como símbolos, animações, linguagem ou personagens pertencentes ao universo infantojuvenil. Também não podem conter elementos visuais, sonoros ou verbais direcionados a esse público.

Posteriormente, a Portaria Normativa SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024, reforçou as diretrizes para a promoção do jogo responsável, estabelecendo uma série de deveres aos operadores de apostas, incluindo a obrigação de garantir a observância da proibição de apostas realizadas por crianças e adolescentes, além de promover a conscientização sobre os riscos de dependência, transtornos relacionados ao jogo patológico e a proibição de envolvimento de menores de idade nas atividades de apostas (artigo 3º).

A norma também veda qualquer ação de comunicação, publicidade, propaganda ou *marketing* voltada para crianças ou adolescentes, seja por meio da utilização de imagens ou elementos que sejam particularmente apelativos para esse público, e proíbe a associação de apostas com atividades culturais destinadas a menores de idade (artigo 12).

No tocante às ações de patrocínio, o agente operador de apostas não pode patrocinar menores de idade, buscar influenciá-los ou incentivá-los a participar de apostas, apoiar eventos destinados majoritariamente ao público infantojuvenil e patrocinar equipes esportivas juvenis ou infantis (artigo 17). Tais disposições fortalecem o compromisso do marco regulatório com a proteção integral de grupos vulneráveis e a promoção de práticas responsáveis no setor de apostas.

Afonso e Carvalho lembram:

As peças publicitárias influenciam a constituição, o desenvolvimento e a manutenção da sociedade de consumo; sua prática não deve ser suprimida porque constitui atividade econômica lícita que encontra guarida na ordem constitucional vigente que adotou por princípios a livre iniciativa e a livre concorrência. Deve, contudo, ser objeto de inteligente, mas severo olhar do Estado e da sociedade civil, instrumentalizado por saudáveis mecanismos de controle estatal e de autorregulamentação.²⁵²

²⁵² AFONSO, Luiz Fernando; CARVALHO, Diógenes Faria de. Publicidade: hipóteses de liberdade, vedação e autorregulamentação. In: CASCAES, Amanda Celli et. al. (Org.). **Regulação**: perspectivas nas relações de consumo. São Paulo: Singular, 2024, p. 64.

Por estarem em processo de desenvolvimento cognitivo, emocional e social, crianças e adolescentes apresentam maior suscetibilidade aos estímulos associados às apostas e propensos ao desenvolvimento de vícios, pois não dispõem de maturidade suficiente para avaliar criticamente as consequências dessas práticas.

Essa fragilidade torna imprescindível a adoção de medidas rigorosas para protegê-los dos potenciais danos causados por essas atividades, o que abrange, por exemplo, a proibição de campanhas que busquem atrair a atenção desse público para atividades de apostas.

A regulação das apostas esportivas *on-line* no Brasil avança ao reconhecer a necessidade de proteger crianças e adolescentes como prioridade. As normas legislativas e regulamentares implementadas até agora refletem o compromisso estatal com a construção de um ambiente seguro e ético, em sintonia com princípios constitucionais e direitos fundamentais.

Contudo, a eficácia dessas iniciativas dependerá de uma fiscalização rigorosa, da atuação proativa dos órgãos reguladores e de um compromisso ético por parte das empresas do setor. A sociedade civil tem um papel complementar no desenvolvimento de um ambiente seguro.

Medidas preventivas, campanhas educativas sobre os riscos das apostas e a fiscalização contínua das práticas de publicidade são essenciais para mitigar os impactos dessa atividade sobre o público infantojuvenil. A construção de um mercado de apostas responsável exige atenção prioritária à proteção dos grupos mais vulneráveis, garantindo que o desenvolvimento econômico do setor não ocorra às custas do bem-estar de crianças e adolescentes.

Dessa forma, as restrições impostas às publicidades e práticas de *marketing* no mercado de apostas esportivas demonstram um esforço conjunto para resguardar os direitos dos mais vulneráveis, assegurando-lhes a proteção integral prevista na Constituição e nas leis brasileiras.

O terceiro problema que merece destaque é o superendividamento.

A partir do implemento do Plano Real, em função da estabilização econômica alcançada durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a inflação, que se encontrava desenfreada no Brasil, foi, enfim, controlada, atingindo-se, no país, o auge do neoliberalismo nos anos seguintes.

Por consequência, como afirma Sampaio, houve uma ampliação do poder aquisitivo da população, em especial de sua parcela mais pobre, em evidente

democratização do acesso ao crédito,

sob o manto retórico do “interesse coletivo”, tornou-se uma política macroeconômica do governo, que estimulou o aumento do nível de consumo - e conseqüentemente do nível de endividamento - das famílias, funcionalizando interesses individuais ao interesse coletivo de estímulo à economia de mercado.²⁵³

Paralelamente, o avolumamento do comércio globalizado e a produção de campanhas publicitárias cada vez mais agressivas, foram fatores preponderantes para impulsionar a sociedade capitalista de consumo em massa, porém, em muitos casos, isso ocorreu à custa da mitigação de direitos fundamentais, em favor de uma busca desenfreada pelo lucro.²⁵⁴

Em meio à civilização do desejo e do espetáculo, associa-se a pobreza à exclusão do consumo e do mercado globalizado.²⁵⁵

Como explica Lipovetsky, quanto mais se consome, mais se deseja consumir, de modo que, “na civilização do hiperconsumo, o sol da mercadoria e o individualismo extremo não se põe jamais”.²⁵⁶ Baudrillard complementa argumentando:

Todo o discurso sobre as necessidades assenta numa antropologia ingênua; a da propensão natural para a felicidade. Inscrita em caracteres de fogo por detrás da menor publicidade para as Canárias ou para os sais de banho, a felicidade constitui a referência absoluta da sociedade de consumo, revelando-se como o equivalente autêntico da salvação.²⁵⁷

Em consonância, de acordo com Severiano, a individualidade na sociedade do consumo “reduz todo narcisista a um produto de uma cultura homogeneizante”²⁵⁸,

²⁵³ SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva. **Superendividamento e consumo responsável de crédito**. Brasília: TJDF, 2018, p. 26. *E-book*. Disponível em <https://www.tjdft.jus.br/institucional/escola-de-administracao-judiciaria/documentos_e-books/e-books-pdf/Superendividamentoeconsumoresponsveldecredito.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2023.

²⁵⁴ OLIVEIRA, Felipe Guimarães; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. Globalização econômica e superendividamento do consumidor na era da hipermodernidade. *In*: OLIVEIRA, Felipe Guimarães; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. **Direito Econômico e concorrência**: estudos e perspectivas. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 60.

²⁵⁵ CARVALHO, Diógenes Faria de; FERREIRA, Vitor Hugo do Amaral. Teoria geral da dignidade e o reconhecimento da tutela aos consumidores superendividados: estudo em homenagem a Claudia Lima Marques. *In*: MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; LIMA, Clarissa Costa de. **Direitos do Consumidor Endividado II**. Vulnerabilidade e Inclusão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. Disponível em: <<https://www.diogenescarvalho.com.br/post/teoria-geral-da-dignidade-e-o-reconhecimento-da-tutela-aos-consumidores-superendividados>>. Acesso em: 18 de mai. 2023.

²⁵⁶ LIPOVETSKY, Gilles. **A felicidade paradoxal**: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo. Tradução de Maria Lúcia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 43.

²⁵⁷ BAUDRILLARD, Jean. **A sociedade de consumo**. Lisboa, 1995, p. 47.

²⁵⁸ SEVERIANO, Maria de Fátima Vieira. **Narcisismo e publicidade**: uma análise psicossocial dos ideais do consumo na contemporaneidade. São Paulo: Annablume, 2001, p. 142.

em que melhor é quem mais possui.

No Brasil, o consumo a crédito, através, por exemplo, de cartão, carnê, cheque especial e financiamento bancário, representa a mola propulsora da perpetuação dessa compreensão, atuando como agente simplificador do hiperconsumismo, pois o crédito antecipa um capital que se projeta no futuro, permitindo o acesso imediato a bens e serviços.

Marques discorre:

Para consumir muitas vezes necessita-se de crédito, se há crédito ao consumo, a produção aumenta e a economia ativa-se, há mais emprego e aumenta o “mercado” de consumo brasileiro. Uma moeda da sorte... mas também do azar... Podemos usar a figura de linguagem da moeda para afirmar que esta moeda de duas faces “consumo/crédito” sorri somente quando está na vertical, girando e mostrando suas duas caras ao mesmo tempo: é bom para todo mundo, para a sociedade em geral, pois a economia “sorri”. É bom para o consumidor, que também é incluído no mundo do consumo. Mas o equilíbrio deste movimento é difícil, e na sociedade de consumo de massas, sempre uma moeda ou outra vai desequilibrar-se e cair: o consumidor não paga o crédito, não consome mais, cai no inadimplemento individual (ou insolvência civil), seu nome vai para o SPC, SERASA... aqui a dívida vira um problema dele e de sua família, sua “culpa” ou fracasso... mas quando muitas moedas caem ao mesmo tempo, uma crise na sociedade é criada, as taxas de inadimplemento sobem, sobem os juros, os preços, a insolvência, cai a confiança, o consumo, desacelera-se a economia... uma reação em cadeia...²⁵⁹

Dentro desse cenário, culmina-se, mais adiante, no superendividamento de significativa e vulnerável parcela da população, característica marcante da era hipermodernidade.

Como sublinha Lima, “a emergência de uma nova cultura do endividamento faz do crédito um elemento normal e aceito na vida dos particulares, sendo visto até mesmo como uma manifestação de liberdade e autonomia do lar”²⁶⁰ e instrumento relevante para o desenvolvimento econômico e social.

Marques aponta que contrair dívidas faz parte do jogo e da própria noção de liberdade do consumidor, revelando-se como relevante fator macroeconômico, de modo que

consumo é igualdade, é ser cidadão-econômico ativo, é aproveitar das benesses do mercado liberal e globalizado. Consumo é inclusão na

²⁵⁹ BRASIL. Ministério da Justiça. **Prevenção e tratamento do superendividamento**/elaboração de Cláudia Lima Marques, Clarissa Costa Lima e Kárem Bertonecello, Brasília: DPDC/SDE, 2010, p. 18-19.

²⁶⁰ LIMA, Diana Nogueira de Oliveira. **Consumo**: uma perspectiva antropológica. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 30.

sociedade, nos desejos e benesses do mercado atual. Em outras palavras, consumo é para as pessoas físicas a realização plena de sua liberdade e dignidade, no que podemos chamar de verdadeira “cidadania econômico-social”.²⁶¹

No entanto, como adverte Bauman, os “demônios interiores” nascem dos poderes de sedução do mercado consumidor.

Os impulsos sedutores, para serem eficazes, devem ser transmitidos em todas as direções e dirigidos indiscriminadamente a todos aqueles que os ouvirão. No entanto, existem mais daqueles que podem ouvi-los do que daqueles que podem reagir do modo como a mensagem sedutora tinha em mira fazer aparecer. Os que não podem agir em conformidade com os desejos induzidos dessa forma são diariamente regalados com o deslumbrante espetáculo dos que podem fazê-lo. O consumo abundante, é-lhes dito e mostrado, é a marca do sucesso e a estrada que conduz diretamente ao aplauso público e à fama. Eles também aprendem que possuir e consumir determinados objetos, e adotar certos estilos de vida, é a condição necessária para a felicidade, talvez até para a dignidade humana.²⁶²

Em meio à falta de educação financeira dos cidadãos, grande contingente de brasileiros sucumbe ao superendividamento: vivem em função do consumo, acumulam dívidas e passam a ter dificuldades até mesmo para suprir necessidades básicas, repercutindo na dinâmica mercadológica.

Se, em um primeiro momento, a pessoa usufrui da sensação de pertencimento à sociedade de consumo, ao passar à condição de superendividado, torna-se um marginalizado.

Observam Pablo Stolze Gagliano e Carlos Eduardo Elias Oliveira:

O superendividamento contém traços de uma morte civil social. O indivíduo com o “nome sujo” e sem margem de crédito tende ao ostracismo. Não consegue montar novos negócios. Enfrenta estigmas ao buscar emprego. Sujeita-se a viver “de favor”. Enfim, o superendividamento pode levar o indivíduo a um estado de desesperança e, nas palavras de Raul Seixas, na música Ouro de Tolo, ficar sentado “no trono de um apartamento, com a boca escancarada cheia de dentes, esperando a morte chegar”.²⁶³

²⁶¹ RASIL. Ministério da Justiça. **Prevenção e tratamento do superendividamento**/elaboração de Claudia Lima Marques, Clarissa Costa Lima e Kárem Bertoncello, Brasília: DPDC/SDE, 2010, p. 23-24.

²⁶² BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998, p. 55-56.

²⁶³ GAGLIANO, Pablo Stolze; OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias. **Comentários à Lei do Superendividamento (Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021) e o princípio do crédito responsável: Uma primeira análise**. Revista *Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 26, n. 6575, 2 jul. 2021. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos91675>>. Acesso em: 20 mai. 2023.

Assim, “o consumidor não existe sem crédito, dele destituído é um nada”.²⁶⁴ E “o círculo vicioso das dívidas deve ser tratado desde a parte financeira até a autoestima do superendividado, a fim de mantê-lo integrado à vida em sociedade”.²⁶⁵ Não por outra razão, o superendividamento deve ser enfrentado sob os vieses econômico, jurídico e social, em que a intervenção do Estado deve ser guiada pela valorização do ser humano.²⁶⁶

O problema transcende a esfera individual e transforma-se em um transtorno coletivo, com o comprometimento da saúde física e mental não só do sujeito inadimplente, que tem cerceada sua liberdade e sua capacidade produtiva, mas do grupo familiar a que pertence, provocando reflexos, em cadeia, na sociedade em geral.

De acordo com o Ministério da Justiça:

Além de ser um grave problema social, que condena um número de pessoas cada vez maior à exclusão e a uma existência indigna, cingida ao pagamento perpétuo de uma dívida insolúvel, o superendividamento é também nocivo à economia, por retirar o consumidor do mercado, minimizando seu poder de compra e vedando-lhe novos investimentos. Como se percebe, é um fenômeno bastante complexo e que exige respostas justas e efetivas por parte da sociedade e do Estado, especialmente por meio da instituição de ações de prevenção e tratamento: da segurança jurídica daí proveniente depende o funcionamento sustentável e otimizado do mercado, de forma a garantir ao mesmo tempo o respeito à dignidade da pessoa humana e o desenvolvimento econômico.²⁶⁷

Nessa trilha, “a obsessão pelo consumo pode aniquilar a vida, que se descontrola, escraviza-se e mergulha no fosso do superendividamento”.²⁶⁸

Por isso, Oliveira recorda que, durante muitos anos, clamou-se pela edição de

²⁶⁴ BENJAMIN, Antonio Herman. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do Anteprojeto, Ada Pellegrini Grinover *et al.* 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 363.

²⁶⁵ NETO, André Perin Schmidt. **A revisão dos contratos com base no superendividamento**: do Código de Defesa do Consumidor ao Código Civil – a falência da pessoa física no direito brasileiro. 2010. 204f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2010. Disponível em <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/198750/000752555.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 21 mai. 2023.

²⁶⁶ OLIVEIRA, Juliana Andréa. O superendividamento do consumidor: aspectos conceituais e mecanismos de solução. **Revista de Direito Lex Humana**, v. 3, n. 1, 2011, p. 92-102. Disponível em: <<https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/108/104>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

²⁶⁷ BRASIL. Ministério da Justiça. **Prevenção e tratamento do superendividamento**/elaboração de Claudia Lima Marques, Clarissa Costa Lima e Kárem Bertonecello, Brasília: DPDC/SDE, 2010, p. 07-08.

²⁶⁸ POMPEU, Gina Vidal Marcílio; FARIAS, Maria Élia da Costa. A renegociação da dívida do consumidor sob a perspectiva da análise econômica do direito. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 122, mar.-abr./2019.

uma legislação que oferecesse proteção diferenciada ao indivíduo superendividado, em que

a prevalência de limites normativos opere como limites de direitos humanos frente às distorções do capital e à economia de mercado, já que esse capitalismo global está muito mais preocupado em expandir o domínio das relações de mercado do que, por exemplo, em estabelecer a democracia, expandir a educação elementar, ou incrementar as oportunidades sociais para os pobres do mundo.²⁶⁹

Em 1º de julho de 2021, foi promulgada a Lei federal nº 14.181, um notório avanço coletivo voltado ao oferecimento de uma tutela diferenciada ao consumidor superendividado.

Marques e Rangel sustentam que, decorrida quase uma década de discussão e tramitação, chegou-se a um texto

baseado nas lições do direito comparado, especialmente no modelo francês de reeducação financeira, mas adaptado à realidade brasileira. É uma atualização legislativa do microsistema do consumidor, que objetiva mudar o mercado brasileiro: mudar da cultura da dívida e da exclusão dos milhões de consumidores superendividados de boa-fé, para a cultura do pagamento e da preservação do mínimo existencial, dando nova ordem e mais tempo aos consumidores no pós-pandemia, mas com um plano de pagamento para saldar as dívidas e reforçar a educação financeira no Brasil.²⁷⁰

O superendividamento²⁷¹ é conceituado como a situação de incapacidade do devedor pessoa natural, imbuído de boa-fé, de adimplir todos os seus débitos de consumo atuais e vincendos, sem afetar o seu mínimo existencial.²⁷²

Sob influência da experiência francesa, assim como a própria Lei nº 8.078/90,

²⁶⁹ OLIVEIRA, Felipe Guimarães; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. Globalização econômica e superendividamento do consumidor na era da hipermodernidade. *In*: OLIVEIRA, Felipe Guimarães; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. **Direito Econômico e concorrência**: estudos e perspectivas. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 58-59.

²⁷⁰ MARQUES, Cláudia Lima; RANGEL, Andréia Fernandes de Almeida. **Superendividamento e proteção do consumidor**: estudos da I e II Jornada de Pesquisa CDEA. Porto Alegre: 2022, p. 37/38. Disponível em: <https://www.fundarfenix.com.br/_files/ugd/9b34d5_fce4881103004178aa4a0992c1bf8bb7.pdf>. Acesso em 18 de mai. 2023.

²⁷¹ O superendividamento difere-se do endividamento. Neste, o consumidor, simplesmente, tem dívidas a pagar, mas sem comprometer o mínimo existencial. Trata-se de um fato individual, inerente à vida na sociedade do consumo.

²⁷² O mínimo existencial pode ser compreendido como o “menor conjunto possível de prestações materiais que devem ser asseguradas pelo Estado ao cidadão para que este viva de forma condigna a sua condição humana”. CARVALHO, Diógenes Faria de; Silva, Frederico Oliveira. Superendividamento e mínimo existencial: teoria do *reste à vivre*. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 118. ano 27. p. 381. jul./ago. 2018. Disponível em: <<https://revistadedireitodoconsumidor.emnuvens.com.br/rdc/article/view/1236>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

que foi inspirada no *code de la consommation*,²⁷³ a Lei nº 14.181/2021, estabelece uma tutela diferenciada aos consumidores em estado de superendividamento, que se coaduna com o objetivo fundamental da Carta Magna de 1988 de erradicar a pobreza e a marginalização e minorar as desigualdades e, em tempo, assegura o direito de acesso à justiça e promove a dignidade da pessoa humana,²⁷⁴ empreendendo esforços para obstaculizar que o consumo transverta-se em “uma eterna escravidão de uma sombria sociedade de devedores”.²⁷⁵

O Enunciado 1 da II Jornada de Pesquisa do CDEA define:

A Lei 14.181/21 é de ordem pública e de interesse social, e reconhece que o fenômeno do superendividamento do consumidor pessoa natural é estrutural da sociedade de crédito e consumo, constituindo grave risco sistêmico e de exclusão social, que deve ser prevenido e tratado através do princípio da boa-fé e práticas de crédito responsável.²⁷⁶

Percebe-se, portanto, que o vácuo legislativo que, por longo tempo, permeou o ordenamento jurídico brasileiro foi, enfim, preenchido, com nítido intento de reduzir os efeitos sociais provocados pelo superendividamento.

Inegavelmente, a tutela ao superendividamento deve ser norteada pelo princípio da dignidade da pessoa humana e merece ser inserida “na política de adoção de prioridades do Estado (o que limita a invocação, por parte deste, da cláusula da reserva do possível), pois integra a promoção do conceito de mínimo existencial, justamente por assegurar o *reste à vivre*”.²⁷⁷

No que diz respeito às apostas, Williams, Wood e Parke destacam que os danos causados pelas apostas podem assumir várias formas, mas são os gastos

²⁷³ CHINI, Alexandre; CARVALHO, Diógenes Faria de Carvalho; SILVA, Frederico Oliveira. **Superendividamento**: sugestões para atuação do Judiciário Brasileiro à luz das recentes atualizações do *Code de la Consommation*. Direito em movimento; Rio de Janeiro, v. 16 – n. 1, p. 15-41. Disponível em <<https://ojs.emerj.com.br/index.php/direitoemmovimento/article/view/60/50>>. Acesso em: 18 mai. 2023.

²⁷⁴ LIMA, Clarissa Costa de. **O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 178.

²⁷⁵ OLIVEIRA, Felipe Guimarães; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. Globalização econômica e superendividamento do consumidor na era da hipermodernidade. In: OLIVEIRA, Felipe Guimarães; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. **Direito Econômico e concorrência**: estudos e perspectivas. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 97. *E-book*.

²⁷⁶ CDEA – Centro de Estudos Europeus e Alemães. **Enunciados da II Jornada de Pesquisa CDEA: Superendividamento e proteção do consumidor**. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/ocsc/enunciados/>>. Acesso em: 14 out. 2024.

²⁷⁷ CARVALHO, Diógenes Faria de; Silva, Frederico Oliveira. Superendividamento e mínimo existencial: teoria do *reste à vivre*. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 118. ano 27. p. 381. jul./ago. 2018. Disponível em <<https://revistadedireitodoconsumidor.emnuvens.com.br/rdc/article/view/1236>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

excessivos que mais chamam atenção, uma vez que podem culminar em dívidas, falência, crimes financeiramente motivados, falta de moradia, conflitos domésticos e suicídio.²⁷⁸

Entre 2020 e 2024, o mercado de apostas esportivas no Brasil registrou um crescimento médio anual de 89%. Em 2023, estima-se que os brasileiros desembolsaram entre R\$ 40 e R\$ 50 bilhões nessa modalidade. Para ilustrar, o valor movimentado foi 41 vezes maior que os gastos com ingressos de futebol, 12 vezes superior ao que se investe em cinema e 3,5 vezes acima do que o com games.²⁷⁹

Levantamento divulgado pelo Instituto Locomotiva traçou o perfil dos apostadores de *bets*. Concluiu-se que 53% são homens e 47% são mulheres. 4 de cada 10 jogadores têm entre 18 e 29 anos; 41% estão na faixa etária de 30 a 49 anos; e 19% têm 50 anos ou mais. 8 de cada 10 são pessoas das classes C, D e E; e 2 de cada 10 são das classes A ou B. 7 de cada 10 apostadores costumam jogar pelo menos uma vez ao mês. 70% por cento dos que já ganharam a aposta usam ao menos parte do valor do prêmio para tentar nova jogada. Além disso, 86% das pessoas que apostam têm dívida e 64% estão negativados na Serasa. Do universo de pessoas endividadas e inadimplentes no Brasil, 31% jogam nas *bets*.²⁸⁰

Dados divulgados pelo Banco Itaú, por sua vez, apontaram que, entre junho de 2023 e junho de 2024, os brasileiros perderam R\$ 23,9 bilhões em apostas esportivas.²⁸¹

Em dezembro de 2024, pesquisa realizada pelo Instituto Locomotiva e do QuestionPr revelou que dos 45% (ou 39 milhões) de brasileiros pretendiam utilizar o 13º salário ou renda extra em compras, enquanto 21% planejavam aplicar o recurso em jogos, o que inclui as apostas esportivas.²⁸²

²⁷⁸ WILLIAMS, Robert; WOOD, Robert. PARKE, Jonathan. **Routledge International Handbook of Internet Gambling** (Routledge International Handbooks). Routledge, 2017. *E-book*.

²⁷⁹ Disponível em: <<https://www.strategyand.pwc.com/br/pt/relatorios/o-impacto-das-apostas-esportivas-no-consumo.html>>. Acesso em: 27 dez. 2024.

²⁸⁰ Disponível em: <<https://investidor.estadao.com.br/educacao-financeira/bets-esportivas-apostas-dividas-negativados-pesquisas/>>. Acesso em: 27 dez. 2024.

²⁸¹ Disponível em: <<https://forbes.com.br/forbes-money/2024/09/apostas-geram-criises-de-divida-e-saude-mental-no-brasil/>>. Acesso em: 27 jan. 2025.

²⁸² Disponível em: <<https://investidor.estadao.com.br/comportamento/brasileiros-usar-13-salario-em-bets-pesquisa-instituto-locomotiva-e-questionpro/>>. Acesso em: 27 dez. 2024.

Dados inéditos divulgados pela empresa Klavi expõem que 29% das pessoas que tomaram empréstimos nos últimos 12 meses efetivaram ao menos um depósito em casas de apostas durante o mesmo período.²⁸³

O superendividamento da população, sobretudo após o advento da Lei nº 14.790/2023, tem ocasionado a redução do consumo de bens e serviços essenciais, tais como alimentação, saúde, vestuário, transporte etc. Esse fenômeno implica a diminuição da circulação de renda e influencia diretamente o poder de compra das famílias.

O fascínio exercido pelas apostas *on-line* sobre integrantes de famílias agraciadas com subsídios governamentais voltados à manutenção do mínimo de subsistência digna também chama a atenção. Segundo o Banco Central do Brasil, apenas em agosto de 2024, beneficiários do Bolsa Família gastaram R\$ 3 bilhões com *bets*.²⁸⁴

A alocação inadequada de recursos destinados a programas de assistência social, especificamente para o mercado de apostas esportivas *on-line*, representa um desafio significativo para a efetividade das políticas públicas de combate à vulnerabilidade socioeconômica.

Cunha acrescenta:

Se a pessoa encontra-se em situação tão delicada economicamente a ponto de necessitar de auxílio do Estado para conseguir manter a si e a sua família, não parece ser coerente que venham a destinar qualquer importância recebida para as bets, de sorte que o Poder Público vem desenvolvendo critérios visando impedir que os valores oriundos de programas de distribuição de renda acabem sendo destinados a *ais fins*. É fato que a destinação de parte do patrimônio para apostas não é algo que atinge apenas pessoas que se encontram em situações de maior vulnerabilidade econômica, contudo essas acabam sendo impactadas de forma mais severa em decorrência do direcionamento do pouco que possuem para as apostas.²⁸⁵

Destarte, o fenômeno do superendividamento, que já vinha ganhando forma ao longo dos últimos anos no Brasil, ganhou novos contornos a partir do crescimento

²⁸³ Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/negocios/bets-brasileiros-emprestimos-apostaspesquisa/>>. Acesso em: 28 jan. 2025.

²⁸⁴ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2024/09/25/beneficiarios-do-bolsa-familia-enviaram-r-3-bi-para-bets-em-agosto-segundo-o-bc>>. Acesso em: 28 jan. 2025.

²⁸⁵ CUNHA, Leandro Reinaldo da Cunha. O fenômeno das bets e o pródigo. **Revista Conversas Civilísticas**, Salvador, v. 4, n. 2, jul./dez. 2024. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/conversascivilisticas/article/view/65233>>. Acesso em: 20 jan. 2025.

das apostas esportivas *on-line*, preocupando diversos setores da sociedade, sobretudo porque “a garantia de um mínimo existencial passa, portanto, por relações de consumo, de modo que sem um consumo mínimo, não há falar em dignidade”.²⁸⁶

Os dados evidenciam que o crescimento do mercado de apostas esportivas *on-line* expõe milhões de brasileiros a riscos significativos, sobretudo aqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Essa situação se agrava ainda mais quando recursos oriundos de programas sociais destinados a assegurar o mínimo existencial acabam sendo desviados para apostas, conforme demonstrado pelos dados do Banco Central e pelas análises sobre o consumo dos beneficiários do Bolsa Família.

Diante desse cenário, torna-se imperativo que o arcabouço normativo seja aprimorado para garantir a proteção dos direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e a justiça social, e para assegurar a defesa do consumidor. Assim, a efetiva proteção do consumidor e a preservação do mínimo existencial dependem de uma intervenção estatal que harmonize o desenvolvimento econômico com a responsabilidade social, garantindo que a expansão do mercado de apostas ocorra sem comprometer o bem-estar dos cidadãos.

3.2 Soluções para a mitigação dos impactos decorrentes das apostas esportivas

O avanço tecnológico transformou profundamente o mercado de consumo, impactando diversos setores, incluindo o de apostas no Brasil, que opera sob um regramento jurídico ainda recente e repleto de desafios regulatórios. Diante desse cenário, as controvérsias a ele relacionadas estão apenas começando a se revelar no país, exigindo um olhar atento tanto do Estado quanto da sociedade.

Duque afirma:

Isso significa que os chamados poderes socioeconômicos privados, em determinadas ocasiões, podem ser mais implacáveis que o próprio Estado na violação dos direitos fundamentais. Essa é mais uma razão pela qual o Estado, além do dever de se abster de violar direitos fundamentais dos particulares, tem o dever de protegê-los, inclusive contra violações provenientes da esfera privada.²⁸⁷

²⁸⁶ DUQUE, Marcelo Schenk. **Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora dos Editores, 2019, p. 297.

²⁸⁷ DUQUE, Marcelo Schenk. **Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais e Jurisdição**

Especialmente a partir da promulgação da Lei nº 14.790/23, o Poder Executivo intensificou seus esforços com o propósito de disciplinar as apostas de quota fixa por meio de atos infralegais, sobretudo através da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda.

A exploração dessa modalidade impõe a definição de um arcabouço normativo robusto, claro e objetivo. Somente um regime jurídico bem estruturado pode garantir a proteção efetiva dos direitos fundamentais potencialmente impactados pelos riscos elevados que a atividade acarreta à sociedade e à economia nacional e assegurar condições justas e equilibradas para os agentes econômicos.

Malonn e Rudnicki apontam:

O que está na mesa, aproveitando a temática dos jogos, é a atuação do Estado na defesa de seu povo, afinal, foi em troca de segurança e proteção que cada um que forma esse povo, em algum dado momento da história, entregou ao Estado uma sorte de bens e direitos a serem tutelados e, se esses valores deixam de ser respeitados e garantidos, a própria razão do Estado se esvai por caminhos e contornos que, quiçá, desembocam nos interesses de alguns, na garantia de ganhos de outros e na certeza da contrapartida. Ou, por outro ângulo, estaria o Estado a sucumbir frente ao mercado, que se engrandece perante o indivíduo, criando estamentos entre aqueles que dão as cartas do jogo e os que apenas entregam recursos (força de trabalho, habilidades, dinheiro, saúde, relações sociais etc) em busca de diversão ou salvação.²⁸⁸

Marques, Martins e Martins salientam:

No plano da eficácia, resta muito claramente verificada a insuficiência das medidas restritivas dispostas nas leis autorizativas, ante os relatos noticiados sobre famílias em verdadeira ruína, ainda mais quando não se fez mesuras ao superendividamento de mais de 40 milhões de pessoas, o que é incompatível com um país de apostadores. A regulação deveria ser precedida, antes da aprovação e sanção, da constituição de meios fiscalizatórios rígidos, adequados, sincronizados e eletrônicos capazes de evitar “o estado viral dos jogos patológicos”, o que até agora não ocorreu.²⁸⁹

Constitucional. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora dos Editores, 2019, p. 297.

²⁸⁸ MALONN, Cristiane Martins; RUDNICKI, Dani. Saúde, saúde financeira, economia e interesses: a pauta dos direitos humanos fora da pauta das bets. **Revista Aracê**, São José dos Pinhais, v. 06, n. 4, p. 19201-19230, 2024. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/387578161_SAUDE_SAUDE_FINANCEIRA_ECONOMIA_E_INTERESSES_A_PAUTA_DOS_DIREITOS_HUMANOS_FORA_DA_PAUTA_DAS_BETS>. Acesso em: 20 jan. 2025.

²⁸⁹ MARQUES, Cláudia Lima; MARTINS, Fernando Rodrigues; MARTINS, Guilherme Magalhães. Economia de atenção, gamificação e esfera lúdica: uma nova crise na proteção dos consumidores e os abusos das apostas e jogos on-line. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 156, ano 33. São Paulo: RT, nov./dez. 2024.

Os autores complementam afirmando que a formulação normativa deve estar ancorada na multidisciplinariedade, abrangendo as esferas políticas, culturais, econômicas e educacionais.²⁹⁰ Essas dimensões precisam ser consideradas não apenas no momento da regulação direta do mercado, mas também no desenvolvimento de políticas públicas²⁹¹ para o setor.

Por mais exitoso que tenha sido o primeiro ano de atuação da Secretaria de Prêmios e Apostas, um modelo regulatório ideal deve contemplar a criação de uma agência reguladora independente, atenta às constantes inovações do setor, responsável por fiscalizá-lo, conceder licenças de operação e aplicar sanções em caso de descumprimento das normas.

Um exemplo de órgão regulador internacional do setor é o holandês *Kansspelautoriteit*, que, no ano passado, lançou uma campanha, financiada pelo Fundo de Prevenção de Vícios, com o objetivo de fornecer material educativo sobre os riscos associados aos jogos de apostas, especialmente para jovens entre 18 e 24 anos.

Com o slogan “*Don’t Play Games With Your Money*” (“Não jogue com seu dinheiro”), a campanha convida os jovens a realizarem um teste de comportamento relacionado às apostas esportivas, direcionando aqueles que apresentam maior risco de danos.²⁹²

Para Wada:

O diálogo com o mercado pós-regulado e a regulação policêntrica é essencial para entender como é possível estabelecer condutas necessárias em um contexto com multiplicidade de atores, públicos e privados, com coordenação e colaboração, seja por acordo formais ou interações informais para a agenda regulatória. A flexibilidade e a pactuação de limites tem se tornado medidas necessárias para mercados dinâmicos e inovadores, como a economia digital

²⁹⁰ MARQUES, Claudia Lima; MARTINS, Fernando Rodrigues; MARTINS, Guilherme Magalhães. Economia de atenção, gamificação e esfera lúdica: uma nova crise na proteção dos consumidores e os abusos das apostas e jogos on-line. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 156, ano 33. São Paulo: RT, nov./dez. 2024.

²⁹¹ Por políticas públicas compreende-se a “coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, p. 89/98. Brasília a.34, n. 133, jan./mar. 1997).

²⁹² Disponível em: <https://igamingbrazil.com/aposta-esportiva/2024/06/20/orgao-regulador-de-apostas-da-holanda-com-novidades-em-meio-a-euro-2024/?doing_wp_cron=1741871710.9078950881958007812500>. Acesso em: 13 mar. 2025.

e a necessidade de eficiência e especialização para tratar temas intrincados com imenso impacto na vida dos consumidores.²⁹³

Os problemas decorrentes da expansão do mercado de apostas exigem uma resposta imediata. Filomeno sublinha que “o grande motor das modificações, sem sombra de dúvidas, é o binômio educação/conscientização do consumidor, desde a mais tenra idade”.²⁹⁴

Evitar apostar em momentos de intensa carga emocional e não consumir álcool ou substâncias psicoativas durante a atividade consubstanciam medidas preventivas essenciais para mitigar os impactos negativos e garantir que a atividade permaneça em um contexto seguro e controlado.²⁹⁵

Simão e Ritta alertam que, em um novo modelo de negócios, torna-se fundamental que tanto o Estado quanto as empresas privadas invistam em ações dedicadas à educação e à informação dos consumidores, assegurando que haja um entendimento amplo sobre o funcionamento do mercado de apostas, os riscos inerentes à atividade e a importância da responsabilidade financeira. E completam:

O mercado de apostas no Brasil, historicamente marcado por períodos de proibição e liberação, enfrenta uma nova era com a Lei 14.790/2023, que regulamenta as apostas de quota fixa e traz impactos significativos para os consumidores. A legislação busca harmonizar os interesses dos participantes das relações de consumo, garantindo direitos básicos dos apostadores e estabelecendo restrições subjetivas para a prática de apostas. As mudanças regulatórias exigem uma interpretação sistemática do Código de Defesa do Consumidor para coibir práticas abusivas e promover um desenvolvimento econômico equilibrado. A conscientização dos consumidores e a adequação da publicidade são essenciais para a integridade do mercado de apostas, que enfrenta desafios em termos de superendividamento e prática de jogo responsável.²⁹⁶

Políticas educacionais e campanhas de conscientização são cruciais para garantir a proteção dos consumidores no mercado de apostas esportivas, que devem

²⁹³ Wada, Ricardo Morishita. Prefácio. In: CASCAES, Amanda Celli et. al. (Org.). **Regulação: perspectivas nas relações de consumo**. São Paulo: Singular, 2024, p. 14.

²⁹⁴ FILOMENO, José Geraldo Brito. Atualidade do Direito do Consumidor no Brasil: 30 anos do Código de Defesa do Consumidor, conquistas e novos desafios. In: MIRAGEM, Bruno. MARQUES, Cláudia Lima; DIAS, Lucia Ancona Lopez de Magalhães. **Direito Consumidor – 30 anos do CDC: da consolidação como direito fundamental aos atuais desafios da sociedade**. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 80.

²⁹⁵ DORIA, Davi. **Além da sorte: o impacto do vício em apostas na vida**. 2024. *E-book*.

²⁹⁶ SIMÃO, Lucas Pinto; RITTA, André Santa. Mercado de bets/apostas no Brasil – panorama geral sobre a regulamentação e o equilíbrio nas relações de consumo. In: CASCAES, Amanda Celli et. al. (Org.). **Regulação: perspectivas nas relações de consumo**. São Paulo: Singular, 2024, p. 138.

ter acesso a informações claras sobre as regras do jogo, probabilidades e riscos associados, incluindo os impactos financeiros e psicológicos.

Nesse sentido, medidas como a inserção de mensagens obrigatórias sobre jogo responsável, restrições a práticas de publicidade enganosas e o desenvolvimento de ferramentas de autocontrole — como limites de apostas e autoexclusão — são essenciais para a construção de um ambiente de consumo seguro e sustentável.

Diante da natureza complexa e dos riscos inerentes ao mercado de apostas, é legítima a adoção de restrições que, em determinada medida, limitem a liberdade dos cidadãos. Conforme ensina Duque, o dever de proteção exige a prática de intervenções em posições de terceiros protegidas jurídico-fundamentalmente. Assim, os deveres de proteção do Estado, ao restringirem determinadas liberdades, intentam garanti-las em sentido mais amplo, nas suas mais variadas concepções, sobretudo para aqueles que não dispõem de poder fático de afirmação em uma determinada relação jurídica.²⁹⁷

A participação ativa das empresas do setor também se faz necessária, por meio do financiamento de programas de educação financeira e da promoção de práticas responsáveis de apostas, evitando a exploração de vulnerabilidades e incentivando uma relação equilibrada entre entretenimento e consumo consciente.

A título de exemplo, em Curaçao, desde setembro do ano passado, as empresas possuem o dever de apresentar protocolos de exame da idoneidade dos consumidores (*Due Diligence*),²⁹⁸ feito no momento em que um novo consumidor cria uma conta.

O Poder Judiciário também já foi chamado para deliberar sobre o assunto. Diante da urgência na proteção de crianças e adolescentes, o Plenário do Supremo Tribunal Federal referendou, por unanimidade, a decisão liminar proferida pelo Ministro Luiz Fux, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7721 e 7723, que deferiu parcialmente medida cautelar, para que a Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024, no que diz respeito às medidas alusivas à publicidade direcionada à

²⁹⁷ DUQUE, Marcelo Schenk. **Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora dos Editores, 2019, p. 297.

²⁹⁸ WELLE, Deutsche. Como países regulamentam o mercado de apostas online. **Carta Capital**, 23 jul. 2024. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/como-paises-regulamentam-o-mercado-de-apostas-online/>>. Acesso em: 13 mar. 2025.

crianças e adolescentes, tivesse aplicação imediata, e não a partir de 1º de janeiro de 2025, como inicialmente previsto.

Em cumprimento à referida ordem, a Secretaria Nacional do Consumidor proferiu o DESPACHO Nº 2344/2024/GAB-DPDC/DPDC/SENACON, suspendendo, em todo o território nacional, qualquer publicidade de jogos de apostas *on-line* de quota fixa (*bets*) voltada a crianças e adolescentes, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00 pelo descumprimento.²⁹⁹

Henriques e Gonçalves alertam:

Se o Código de Defesa do Consumidor organiza-se em torno da ideia de que é preciso garantir ao consumidor certos direitos que lhe tragam autonomia em uma relação jurídica marcada pela desigualdade, reconhecendo, portanto, sua maior vulnerabilidade nas relações de consumo, perante os fornecedores, as crianças podem ser consideradas hipervulneráveis, quanto partícipes. Quer dizer, conjugam a vulnerabilidade dos consumidores em geral com a vulnerabilidade decorrente do fato de estarem vivenciando em particular processo de desenvolvimento biopsicológico. Não por outra razão que a normativa consumerista expressamente busca proteger as crianças dos apelos comerciais a ela dirigidos, determinando que “explorar a deficiência de julgamento das crianças” para induzi-las a consumirem, constitui-se em publicidade abusiva e, portanto, ilegal.³⁰⁰

Um caminho possível, no que tange à publicidade que envolve as apostas esportivas, é a via prevista no artigo 220, § 3º, II, e § 4º, da Constituição Federal,³⁰¹ que, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, apresenta um rol de restrições meramente exemplificativo. Toffoli explica:

Essa previsão constitucional não tem o intuito de ser limitativa da restrição a propagandas tão somente dos produtos nela descritos, mas sim de

²⁹⁹

Disponível

em:

<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/senacon-determina-suspensao-de-bonificacoes-e-publicidade-de-jogos-on-line/copy_of_SEI_29822325_Despacho_23441.pdf&ved=2ahUKewjlpJCewMiKAXU4pJUCHc_tJXgQFnoECBgQAw&usg=AOvVaw20bT5zjQJCpEwEqsZEADDI>. Acesso em: 27 dez. 2024.

³⁰⁰ HENRIQUES, Isabella; GONÇALVES, Tamara Amoro Gonçalves. **Publicidade de alimentos e crianças**: regulação no Brasil e no mundo. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 28-29.

³⁰¹ Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

(...)

§ 3º Compete à lei federal:

(...)

II - estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente. § 4º A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

estabelecer, quanto a eles, *a priori* e tendo em vista seus inegáveis potenciais de risco, limitações imediatas a sua propagação, sem prejuízo de que se estabeleçam restrições a propagandas de outros produtos cujo uso também se apresente potencialmente perigoso.³⁰²

Diante dos efeitos danosos das apostas de quota fixa, análogos aos provocados pelos produtos e serviços indicados no artigo 220, § 4º, da CF, as restrições relativas às suas propagandas também estão abrangidas pelo referido preceito constitucional.

Não se trata, portanto, de uma mera faculdade do Estado, mas de um dever constitucionalmente imposto, orientado à proteção da pessoa e da família diante de bens, produtos e serviços potencialmente danosos, impedindo que o legislador se omita quanto à necessidade de controle rigoroso sobre a propaganda dessas atividades.

Indo além, Branco, ao subscrever a petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7749,³⁰³ em que são questionados dispositivos das Leis nº 14.790/2023 e nº 13.756/2018, pontuou que se verifica um tratamento desigual na regulamentação da publicidade de produtos capazes de induzir vício e dependência.

Explica que, enquanto a Lei nº 9.294/1996³⁰⁴ adota restrições rígidas e incisivas para a propaganda de substâncias potencialmente nocivas, limitando sua veiculação em diversos meios, locais e horários, a Lei nº 14.790/2023 se mostra consideravelmente mais branda ao disciplinar a publicidade das apostas de quota fixa.

As restrições previstas nesse diploma normativo concentram-se, essencialmente, no conteúdo das mensagens publicitárias e em algumas restrições pontuais direcionadas aos operadores do setor, deixando de impor limitações substanciais à exposição massiva dessas práticas no espaço público.

³⁰² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4613/DF, Relator: Dias Toffoli. Tribunal Pleno, **Diário de Justiça Eletrônico**, julgado em 30 nov. 2011, publicado em 03 dez. 2018.

³⁰³ Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=7096595>>. Acesso em: 28 jan. 2025.

³⁰⁴ BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 1996.

Diante disso, no caso de produtos, práticas ou serviços intrinsecamente perigosos, o ordenamento jurídico deve impor restrições rigorosas à sua divulgação, conforme a expressa vontade do constituinte.

O Projeto de Lei nº 3.511/2024,³⁰⁵ apresentado pelo Deputado Federal Reginaldo Lopes (PT/MG), almeja proibir “a publicidade, a divulgação e a propaganda de empresas e casas de apostas online ou não, e de produtos ligados a jogos de azar, inclusive os previstos na Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023”.

Outras proposições tramitam na mesma direção. O Projeto de Lei nº 3.518/2024,³⁰⁶ de iniciativa da Deputada Federal Gleisi Hoffmann (PT/PR), veda ações de comunicação, de publicidade e de marketing da loteria de apostas de quota fixa.

Já o Projeto de Lei nº 3.778/2024,³⁰⁷ da Deputada Federal Fernanda Pessoa (União Brasil/CE), contou com a seguinte justificção:

No mesmo sentido, a televisão aberta, sendo um meio de comunicação acessível a todos os lares brasileiros, inclusive em áreas com menos acesso a outras formas de mídia, alcança públicos de todas as idades e perfis socioeconômicos. A restrição da publicidade de apostas de quota fixa durante o dia se justifica pela necessidade de proteger crianças e adolescentes, que podem ser expostos a essas propagandas em horários nos quais normalmente estão assistindo televisão. A veiculação dessas propagandas em horários diurnos pode naturalizar o comportamento de apostar, associando-o erroneamente ao entretenimento simples e desconsiderando os riscos envolvidos. É fundamental que o ambiente televisivo durante o dia seja seguro e isento de influências que possam estimular comportamentos problemáticos.

A publicidade de apostas de quota fixa, que frequentemente explora a possibilidade de ganhos financeiros rápidos, pode ser particularmente perigosa para pessoas em situações econômicas vulneráveis. As restrições propostas buscam reduzir o incentivo ao jogo e mitigar o impacto social e econômico negativo que o vício em apostas pode causar em famílias e comunidades.

³⁰⁵ LOPES, Reginaldo. **Projeto de Lei nº 3.511, de 2024**. Proíbe a publicidade, a divulgação e a propaganda de empresas e casas de apostas online ou não, e de produtos ligados a jogos de azar, inclusive os previstos na Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2457525>>. Acesso em: 01 fev. 2025.

³⁰⁶ HOFFMANN, Gleisi. **Projeto de Lei nº 3.518, de 2024**. Veda ações de comunicação, de publicidade e de marketing da loteria de apostas de quota fixa. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2457679>>. Acesso em: 01 fev. 2025.

³⁰⁷ PESSOA, Fernanda. **Projeto de Lei nº 3.778, de 2024**. Altera a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, para restringir a publicidade sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2459670#:~:text=PL%203778%2F2024%20Inteiro%20teor,Projeto%20de%20Lei&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2014.790,denominada%20apostas%20de%20quota%20fixa.>>>. Acesso em 01 fev. 2025.

Diante do exposto, estas restrições se mostram um passo em prol da garantia de que a publicidade de apostas de quota fixa ocorra de forma mais consciente, em horários e plataformas que permitam um consumo mais responsável, reduzindo a exposição indevida de públicos vulneráveis e protegendo o bem-estar da sociedade como um todo.

O Projeto de Lei nº 3.543/2024,³⁰⁸ submetido pelo Deputado Federal Leonardo Gadelha (PODE/PB), propõe alterar dispositivos da Lei nº 14.790/2023, para exigir a inserção do aviso de advertência “Cuidado: o jogo vicia” em publicidades relacionadas à loteria de apostas de quota fixa.

Enquanto isso, o Projeto de Lei nº 1.075/2024,³⁰⁹ do Deputado Federal Arlindo Chinaglia (PT/SP), ampara-se na experiência internacional:

No Reino Unido, desde 2022, foram implementadas regras rigorosas sobre a publicidade dos jogos online. Foi vedado que os anúncios de jogos de azar atraiam a atenção dos menores de 18 anos na audiência e utilizem futebolistas de alto nível e futebolistas com um considerável número de seguidores menores de 18 anos nas redes sociais.

[...]

No Reino Unido, é vedado que as comunicações de marketing das empresas de apostas: a) retratem, tolerem ou incentivem comportamentos de jogo que sejam socialmente irresponsáveis ou que possam levar a danos financeiros, sociais ou emocionais; b) explorem as susceptibilidades, aspirações, credulidade, inexperiência ou falta de conhecimento de crianças, jovens ou outras pessoas vulneráveis; c) sugiram que o jogo pode oferecer uma fuga de problemas pessoais, profissionais ou educacionais, como solidão ou depressão; d) sugiram que o jogo pode ser uma solução para preocupações financeiras, uma alternativa ao emprego ou uma forma de alcançar segurança financeira; e) retratem o jogo como indispensável ou como prioridade na vida; por exemplo, em relação à família, amigos ou compromissos profissionais ou educacionais; f) sugiram que o jogo pode aprimorar qualidades pessoais, por exemplo, que pode melhorar a autoimagem ou autoestima, ou seja uma maneira de obter controle, superioridade, reconhecimento ou admiração; g) sugiram pressão dos pares para jogar ou desencorajar a abstenção; h) vinculem o jogo à sedução, sucesso sexual ou atratividade aumentada; i) retratem o jogo em um contexto de dureza ou associá-lo à resiliência ou imprudência; j) sugiram que o jogo é um rito de passagem; k) sugiram que o jogo solitário é preferível ao jogo social; l) inclua uma pessoa ou personagem cujo exemplo seja provável que seja seguido por aqueles com menos de 18 anos ou que tenha um forte apelo para aqueles com menos de 18 anos; m)

³⁰⁸ GADELHA, Leonardo. **Projeto de Lei nº 3.543, de 2024**. Altera dispositivos da Lei n.º 14.790, de 29 de dezembro de 2023, para dispor sobre a obrigatoriedade de exibição de aviso de advertência em publicidades relacionadas à loteria de apostas de quota fixa.. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2476270&filename=PL%203543/2024>. Acesso em: 01 fev. 2025.

³⁰⁹ CHINAGLIA, Arlindo. **Projeto de Lei nº 1.075, de 2024**. Altera o art. 17 da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, que “Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências”. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2424523>>. Acesso em: 01 fev. 2025.

seja direcionada para aqueles com idade abaixo de 18 anos; n) inclua uma criança ou um jovem (ninguém que seja ou pareça ter menos de 25 anos pode aparecer jogando ou desempenhando um papel significativo); o) explore crenças ou tradições culturais sobre jogos de azar ou sorte; p) tolere ou incentive comportamentos criminosos ou antissociais; q) tolere ou apresente jogos de azar em um ambiente de trabalho.

Além de soluções aplicáveis à publicidade do setor, a ludopatia reclama atenção especial. Um levantamento realizado pela organização sem fins lucrativos ImpulsoGov, que ouviu mais de 2 mil profissionais de saúde que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS), identificou que 55,2% deles dizem que não se sentem preparados para atender pacientes com questões relacionadas ao vício em *bets*.³¹⁰

Desde o início de 2023, o Ministério Saúde vem expandindo a rede de assistência em saúde mental, incluindo o atendimento a diferentes tipos de dependências. Nesse período, foram habilitados 117 novos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), elevando o total para 2.953 unidades em 2024, das quais 314 são voltadas exclusivamente para crianças, adolescentes e jovens.

A Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) atua de forma integrada à Atenção Primária à Saúde (APS), que é a principal porta de entrada do SUS e desempenha um papel crucial na identificação de transtornos relacionados às apostas pela *internet*. Atualmente, 1 em cada 8 atendimentos realizados nas Unidades Básicas de Saúde está relacionado à saúde mental.

Em audiência pública promovida pela CPI da Manipulação de Jogos em novembro de 2024, Tavares afirmou que “as campanhas governamentais contra o cigarro e sobre os riscos da aids mostram que um modelo parecido pode ser eficiente em relação às apostas”, enquanto Cox mencionou a existência de várias unidades dos Jogadores Anônimos espalhadas pelo país, capazes de auxiliar quem enfrenta esse tipo de problema.³¹¹

Mota e Padilha enfatizam que, sendo a ludopatia uma questão de saúde pública, “a alocação de recursos para programas de conscientização sobre os riscos do jogo patológico é fundamental, assim como a criação de serviços de tratamento acessíveis”³¹² e o acesso a programas de apoio psicológico.

³¹⁰ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2024/10/profissionais-de-saude-dizem-nao-se-sentir-preparados-para-lidar-com-vicio-em-bets-mostra-pesquisa.shtml>>. Acesso em: 27 nov. 2024.

³¹¹ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/11/11/cpi-especialistas-alertam-para-os-riscos-das-apostas-para-a-saude>>. Acesso em: 01 fev. 2025.

³¹² MOTA, Heloísa de Souza; PADILHA, Marcelo Froés. Jogo de azar no Brasil: seu histórico legal entre

Além disso, “a arrecadação de impostos sobre as apostas deve ser direcionada para áreas prioritárias, como saúde, educação e desenvolvimento social”.³¹³ A realização de parcerias intersetoriais com universidades e centros de pesquisa, estimulando estudos sobre hábitos de consumo e práticas de jogo responsável é uma estratégia salutar. Ainda, segundo Marques, Martins e Martins:

As casas Legislativas devem buscar o mais rápido possível a regulação do comércio eletrônico no Brasil, aperfeiçoando o PL 3514/15, e neste sentido sincronizando-o ao tratamento jurídico para todas as plataformas digitais, o que assegurará o ideal caminho de promoção aos vulneráveis, especialmente no que respeita à fiscalização, que já é tema domínio nas atividades dos Procons do Brasil.³¹⁴

Outro aspecto crucial é a educação financeira, cuja ausência, especialmente no âmbito do mercado de apostas, leva os indivíduos a tomarem decisões pouco fundamentadas sobre suas finanças pessoais.

Esse cenário pode resultar em dificuldades econômicas, superendividamento e comprometimento da qualidade de vida, gerando impactos que transcendem a esfera individual.

As consequências dessa vulnerabilidade financeira contribuem para o afastamento da cidadania e a erosão do bem-estar social, além de representarem uma afronta direta ao princípio da dignidade da pessoa humana, que exige condições mínimas para uma existência digna e autônoma.³¹⁵

Tal preocupação foi deduzida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7721 MC/DF, proposta pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), tendo o ministro Luiz Fux, seu relator, liminarmente, ordenado que o Ministério da Fazenda adotasse, imediatamente, medidas de proteção especial que obstem a participação nas apostas de quota fixa com recursos oriundos de programas

1946 e 2024 e análise sobre os impactos sociais e econômicos de uma possível legalização. **Revista Conexão Acadêmica**, v. 15, jul. 2024.

³¹³ Disponível em: <https://portal-bucket.azureedge.net/wp-content/2025/01/O-panorama-das-bets_janeiro_2025.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2025.

³¹⁴ MARQUÊS, Claudia Lima; MARTINS, Fernando Rodrigues; MARTINS, Guilherme Magalhães. Economia de atenção, gamificação e esfera lúdica: uma nova crise na proteção dos consumidores e os abusos das apostas e jogos on-line. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 156, ano 33. São Paulo: RT, nov./dez. 2024.

³¹⁵ MALONN, Cristiane Martins; RUDNICKI, Dani. Saúde, saúde financeira, economia e interesses: a pauta dos direitos humanos fora da pauta das bets. **Revista Arcê**, São José dos Pinhais, v. 06, n. 4, p. 19201-19230, 2024. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/387578161_SAUDE_SAUDE_FINANCEIRA_ECONOMIA_E_INTERESSES_A_PAUTA_DOS_DIREITOS_HUMANOS_FORA_DA_PAUTA_DAS_BETS>. Acesso em: 20 jan. 2025.

sociais e assistenciais, tais como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada.³¹⁶

No entanto, o governo federal declarou ao Supremo Tribunal Federal que não dispõe de mecanismos para obstar o emprego do dinheiro vinculado ao Bolsa Família em apostas esportivas *on-line*, o que ressalta a urgência de aprimoramento do processo regulatório para coibir distorções e proteger a população em situação de vulnerabilidade.

O Projeto de Lei nº 2.843/2023,³¹⁷ do Deputado Ricardo Ayres (Republicanos/TO), pretende estabelecer que o valor anual máximo a ser gasto por um indivíduo em apostas esportivas é 10% do valor declarado no imposto de renda referente ao último exercício fiscal.

O uso de tecnologias avançadas de inteligência artificial pode proporcionar monitoramento em tempo real do comportamento dos apostadores, identificando, precocemente, padrões de consumo abusivo e a previsão de comportamentos de risco, e permitindo intervenções preventivas personalizadas.

Em suma, o desafio central não reside em restringir completamente a prática de apostas, mas em criar um ambiente que promova práticas responsáveis, estimule a educação financeira e fortaleça os mecanismos de fiscalização e proteção do consumidor.

Para tanto, é crucial encontrar a harmonia entre a liberdade econômica e a responsabilidade social, assegurando que a expansão desse mercado ocorra de forma sustentável, sem comprometer os princípios da dignidade da pessoa humana, da justiça social e da defesa dos consumidores.

A consolidação de um regime regulatório eficaz exige a conjugação de esforços do Estado, do setor privado e da sociedade civil, garantindo que a exploração econômica do segmento se dê em consonância com os valores e objetivos essenciais do Estado Democrático de Direito.

Afinal, “a soberania do consumidor e sua liberdade efetiva dependem de um ambiente sadio de consumo, o que é obtido apenas por uma proteção efetiva desse

³¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.721/DF, Relator: Luiz Fux. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 14 nov. 2024.

³¹⁷ AYRES, Ricardo. **Projeto de Lei nº 2.843, de 2023**. Dispõe sobre o limite do valor anual despendido para apostas esportivas. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2280490&filename=PL%202843/2023>. Acesso em: 30 ago. 2024.

tipo de relações. Isso requer inevitavelmente uma legislação eficaz e bem construída”.³¹⁸

Além disso, é importante a criação de normas claras e específicas para o setor, a definição de mecanismos de fiscalização rigorosos, a realização de investimentos em campanhas de conscientização pública sobre os riscos do jogo e a promoção da educação financeira entre os cidadãos.

Mais do que isso, é necessária a implementação de políticas de jogo responsável, a disponibilização de informações transparentes sobre as probabilidades e os riscos envolvidos e o controle efetivo das práticas publicitárias.

As atividades do segmento devem ser constantemente monitoradas e as pessoas viciadas e superendividadas devem receber apoio, acompanhamento e tratamento do Estado e da sociedade como um todo. Os canais para oferecimento de denúncias contra irregularidades e de ajuda aos apostadores devem ser amplamente divulgados.

Não há dúvidas de que muito se avançou no último ano, retirando o setor de um estado de informalidade e impondo regras mais claras de funcionamento. No entanto, a regulamentação, por si só, não será suficiente para garantir um ambiente equilibrado e seguro para os consumidores.

O debate público sobre o aperfeiçoamento das normas deve ser contínuo e aprofundado, garantindo que a regulação acompanhe a evolução do mercado e das necessidades sociais. Todavia, é necessário que o foco vá além da arrecadação estatal e se volte para investimentos substanciais em educação e saúde pública. Somente através da disseminação do conhecimento sobre os riscos do jogo e da ampliação de redes de apoio psicossocial será possível enfrentar a ludopatia, proteger crianças e adolescentes e prevenir o superendividamento de milhões de brasileiros.

Dessa forma, a construção de um mercado sustentável e socialmente responsável exige a atuação conjunta e proativa do Estado, do setor privado e da sociedade civil. A proteção dos consumidores deve ser tratada não como um obstáculo ao desenvolvimento do setor, mas como uma condição indispensável para sua perenidade. A implementação de um modelo regulatório robusto, aliado a

³¹⁸ DUQUE, Marcelo Schenk. **Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora dos Editores, 2019, p. 335.

medidas preventivas e educativas, permitirá não apenas mitigar os impactos adversos dessa atividade, mas também garantir sua viabilidade a longo prazo.

CONCLUSÃO

O avanço tecnológico transformou radicalmente o cenário das apostas esportivas *on-line*, desmantelando barreiras físicas e consolidando uma nova realidade de acesso irrestrito e imediato. A combinação de conveniência, interatividade e massificação digital remodelou profundamente a experiência dos usuários, ampliando o alcance dessa atividade para patamares globais.

No entanto, essa expansão desenfreada, embora promissora sob o prisma econômico, carrega consigo desafios intransponíveis, caso não haja um aparato regulatório eficaz e comprometido com a proteção do consumidor e o equilíbrio da ordem econômica e social.

Nesse contexto, esta dissertação se debruçou sobre a trajetória e os desafios regulatórios desse mercado sob a ótica do Direito Constitucional Econômico, evidenciando a necessidade de um marco normativo que harmonize a livre iniciativa com a tutela dos direitos fundamentais, notadamente a dignidade da pessoa humana, a justiça social e a defesa do consumidor.

Se, por um lado, o crescimento desse setor representa uma fonte significativa de arrecadação e geração de empregos, por outro, impõe ao Estado a responsabilidade de mitigar os riscos inerentes à sua exploração, como a ludopatia, o superendividamento e a exposição precoce de crianças e adolescentes a um universo altamente persuasivo.

O primeiro capítulo discutiu o papel da regulação como um instrumento essencial de intervenção estatal, capaz de corrigir falhas de mercado e evitar abusos que podem comprometer a estabilidade do setor.

Já o segundo trouxe uma investigação sobre a trajetória das apostas no Brasil, desde suas origens no período colonial até o marco regulatório estabelecido pela Lei nº 13.756/18, que legalizou as apostas esportivas de quota fixa.

Detalhou a evolução do arcabouço regulatório, com ênfase na Lei nº 14.790/23 e nas portarias e notas técnicas emitidas pela Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda. Esse conjunto regulatório, embora representativo de um avanço, ainda se encontra em estágio incipiente, carecendo de aprimoramentos que garantam sua efetividade e adequação às necessidades reais do mercado e da sociedade.

O terceiro capítulo, por sua vez, escancarou os impactos deletérios do crescimento das apostas esportivas, demonstrando como a ausência de mecanismos robustos de controle tem permitido a proliferação de práticas predatórias e o agravamento da vulnerabilidade social.

A ludopatia já se configura como um problema de saúde pública, enquanto o superendividamento atinge proporções alarmantes, afetando não apenas a economia doméstica de milhões de brasileiros, mas também a própria estabilidade do sistema financeiro.

Diante dessa falha de mercado, é imperativo que o Estado amplie sua capacidade de fiscalização e implemente medidas rigorosas para coibir abusos e proteger os cidadãos mais expostos aos riscos dessa atividade.

O aprimoramento da regulamentação deve englobar estratégias eficazes de monitoramento, utilizando-se de tecnologias avançadas para mapear padrões de consumo e identificar comportamentos de risco em tempo real.

A criação de uma agência reguladora independente impõe-se como uma necessidade urgente, capaz de garantir que a supervisão do setor ocorra de maneira técnica, imparcial e eficiente.

Paralelamente, campanhas educativas e mecanismos preventivos, como limites de apostas e ferramentas de autoexclusão, devem ser fortalecidos para promover um ambiente mais responsável e menos suscetível a danos sociais irreparáveis.

Entretanto, a regulamentação, por si só, não será suficiente para garantir um ambiente equilibrado e seguro para os consumidores. O debate público sobre o aperfeiçoamento das normas deve ser contínuo e aprofundado, garantindo que a regulação acompanhe a evolução do mercado e das necessidades sociais.

O último ano representou avanços expressivos, retirando o setor de um estado de informalidade e impondo regras mais claras de funcionamento. Todavia, é necessário que o foco vá além da arrecadação estatal e se volte para investimentos substanciais em educação e saúde pública.

Somente através da disseminação do conhecimento sobre os riscos do jogo e da ampliação de redes de apoio psicossocial será possível enfrentar a ludopatia e prevenir o superendividamento de milhões de brasileiros.

O cenário atual evidencia uma falha de mercado que exige a intervenção estatal de maneira estruturada e eficaz, para corrigir distorções e assegurar que a

exploração econômica das apostas esportivas não ocorra em detrimento da dignidade e da segurança da população.

Dessa forma, a construção de um mercado sustentável e socialmente responsável exige a atuação conjunta e proativa do Estado, do setor privado e da sociedade civil. A proteção dos consumidores deve ser tratada não como um obstáculo ao desenvolvimento do setor, mas como uma condição indispensável para sua perenidade.

A adoção de um modelo regulatório sólido, associado a estratégias preventivas e educativas, não apenas atenuará os impactos negativos dessa atividade, mas também assegurará sua sustentabilidade a longo prazo. O verdadeiro desafio, portanto, não está na restrição da prática, mas na concepção de um sistema que harmonize crescimento econômico, responsabilidade social e a proteção efetiva dos cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTIGOS

ABBOTT, Max. **The epidemiology and impact of gambling disorder and Other gambling-related harm.** Disponível em: <<https://www.who.int/publications/m/item/the-epidemiology-and-impact-of-gambling-disorder-and-other-gambling-related-harm>>. Acesso em: 23 nov. 2024.

AFONSO, Luiz Fernando; CARVALHO, Diógenes Faria de. Publicidade: hipóteses de liberdade, vedação e autorregulamentação. *In*: CASCAES, Amanda Celli et al. (Org.). **Regulação: perspectivas nas relações de consumo.** São Paulo: Singular, 2024, p. 68.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Teoria da Regulação. *In*: CARDOZO, José Eduardo Martins et al. (Org.). **Curso de Direito Administrativo Econômico.** São Paulo: Malheiros, 2006.

ALVES, Waldir. OLIVEIRA, Amanda Flávio de. Âmbito jurídico da defesa da concorrência pelo CAADe nos mercados regulados. *In*: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; ALVES, Waldir. **Regulação e concorrência: perspectivas brasileira e americana.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 9-34.

ANDRADE, Gustavo Henrique Baptista. A vulnerabilidade do consumidor: para além da hipossuficiência. **Revista Fórum de Direito Civil – RFDC**, Belo Horizonte, ano 5, n. 13, p. 28, set./dez. 2016.

ARAUJO, Victor Targino. **Apostas esportivas no Brasil** (Comentários aos artigos 29 a 35 da Lei nº 13.756/18 e sugestões de regulamentação). São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=apostas+esportivas+no+brasil+comet%C3%A1rios+aos+artigos+29+a+35>. Acesso em: 03 dez. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista dos Tribunais**, v. 795, p. 55-76, jan. 2002. Disponível em: https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/delivery/offload/get?_=1725498019205. Acesso em: 17 set. 2024.

BERCOVICI, Gilberto. Política econômica e direito econômico. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, vol. 105. São Paulo, jan.-dez./2010, p. 389-406. Disponível em: <<https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=bercovici+politica+economica+e+direito+economico>>. Acesso em: 23 set. 2024.

BONAVIDES, Paulo. Prefácio. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** Belo Horizonte: Livraria do Advogado, 2001, p. 15.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República**

Portuguesa Anotada. 2. ed. Coimbra: Editora Coimbra, 1984, v. I, p. 70.

CAMELO, Bradson. A arte da regulação estatal: análise de impacto regulatório e desafios da governança. *In*: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; ALVES, Waldir. **Regulação e concorrência**: perspectivas brasileira e americana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 261-284.

CARVALHO, Diógenes Faria de; Silva, Frederico Oliveira. Superendividamento e mínimo existencial: teoria do *reste à vivre*. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 118. ano 27. p. 381. jul./ago. 2018. Disponível em <<https://revistadedireitodoconsumidor.emnuvens.com.br/rdc/article/view/1236>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

CARVALHO, Diógenes Faria de; FERREIRA, Vitor Hugo do Amaral. Teoria geral da dignidade e o reconhecimento da tutela aos consumidores superendividados: estudo em homenagem a Claudia Lima Marques. *In*: MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; LIMA, Clarissa Costa de. **Direitos do Consumidor Endividado II**. Vulnerabilidade e Inclusão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. Disponível em: <<https://www.diogenescarvalho.com.br/post/teoria-geral-da-dignidade-e-o-reconhecimento-da-tutela-aos-consumidores-superendividados>>. Acesso em: 18 de mai. 2023.

CARVALHO, Diógenes Faria de; STIVAL, João Paulo Peixoto; PIAIA, Thami Covatti. Consumidor brasileiro na era digital: entre a conveniência e a vulnerabilidade. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFABIBE)**, v. 11, n. 03, 2023, p. 137-156.

CHINI, Alexandre; CARVALHO, Diógenes Faria de Carvalho; SILVA, Frederico Oliveira. **Superendividamento**: sugestões para atuação do Judiciário Brasileiro à luz das recentes atualizações do *Code de la Consommation*. *Direito em movimento*; Rio de Janeiro, v. 16 – n. 1, p. 15-41. Disponível em <<https://ojs.emerj.com.br/index.php/direitoemmovimento/article/view/60/50>>. Acesso em: 18 mai. 2023.

CUNHA, Leandro Reinaldo da Cunha. O fenômeno das bets e o pródigo. **Revista Conversas Civilísticas**, Salvador, v. 4, n. 2, jul.dez.2024. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/conversascivilisticas/article/view/65233>>. Acesso em: 20 jan. 2024.

D'ALBUQUERQUE, Julia de Baére Cavalcanti. O superendividamento na terceira idade: uma análise sob a perspectiva do Projeto de Lei nº 283/2012. **Revista Fórum de Direito Civil - RFDC**, Belo Horizonte, ano 9, nº 24, p. 205-217, maio/ago. 2020. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/135/41948/91961>>. Acesso em: 07 abr. 2023.

DEFANTI, Francisco. Um ensaio sobre a autorregulação: características, classificações e exemplos práticos. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 16, p. 149-181, jul./ set.2018.

DUARTE JÚNIOR, Ricardo César Ferreira. A legitimidade do Estado Regulador brasileiro: uma análise democrática. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 43, p. 135-166, jan./mar. 2011.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Valorização do trabalho humano – CF art. 170. *In*: NUSDEO, Fábio (coord.); PINTO, Alexandre Evaristo (org.) **A ordem constitucional econômica**: estudos em celebração ao 1º centenário da Constituição de Weimar. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 89.

FILOMENO, José Geraldo Brito. Atualidade do Direito do Consumidor no Brasil: 30 anos do Código de Defesa do Consumidor, conquistas e novos desafios. *In*: MIRAGEM, Bruno. MARQUES, Cláudia Lima; DIAS, Lucia Ancona Lopez de Magalhães. **Direito Consumidor – 30 anos do CDC**: da consolidação como direito fundamental aos atuais desafios da sociedade. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 80.

GAGLIANO, Pablo Stolze; OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias. **Comentários à Lei do Superendividamento (Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021) e o princípio do crédito responsável**: Uma primeira análise. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 26, n. 6575, 2 jul. 2021. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos91675>>. Acesso em: 20 mai. 2023.

GAMA, Tácio Lacerda. Ordem Econômica e Tributação. **Direito Tributário em Questão**: Revista da FESDT – Fundação Escola Superior de Direito Tributário, v. 01, nº 02. Porto Alegre: FESDT, 2008, p. 111-117.

GUERRA, Sérgio. Regulação estatal sob a ótica da organização administrativa brasileira. *In*: GUERRA, Sérgio. **Regulação no Brasil**: uma visão multidisciplinar. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014. *E-book*.

JANTALIA, Fabiano. **Regulação das apostas online no Brasil (parte 4)**: a importância de se construir uma agenda regulatória. Disponível em: <<https://bnldata.com.br/regulacao-das-apostas-online-no-brasil-parte-4-a-importancia-de-se-construir-uma-agenda-regulatoria/>>. Acesso em: 27 dez. 2024.

JUNIOR, Tercio Sampaio Ferraz. Congelamento de preços – tabelamentos oficiais (parecer). **Revista de Direito Público**, n. 91, 1989, p. 77.

LIRA, Kaliane Wilma Cavalcante de. O estado da arte da regulação no Brasil: desafios e perspectivas. *In*: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; ALVES, Waldir. **Regulação e concorrência**: perspectivas brasileira e americana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 187-188.

MARQUES, Claudia Lima; MARTINS, Fernando Rodrigues; MARTINS, Guilherme Magalhães. Economia de atenção, gamificação e esfera lúdica: uma nova crise na proteção dos consumidores e os abusos das apostas e jogos on-line. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 156, ano 33. São Paulo: RT, nov./dez. 2024.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação estatal e autorregulação na economia contemporânea. **Revista de Direito Público da Economia - RDPE**, Belo Horizonte, ano 19, n. 33, p. 79-84, jan./mar. 2011.

MARGOTTI, Alessandra; JOSÉ, CARLOS Almeida. **Jogos e apostas: secretaria conclui a fase 1 da agenda regulatória de 2024.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-jun-06/jogos-e-apostas-secretaria-conclui-a-fase-1-da-agenda-regulatoria-de-2024/>>. Acesso em: 02 dez. 2024.

OLIVEIRA, Amanda Flávio. 25 anos de regulação no Brasil. *In*: MATTOS, César. **A revolução regulatória na nova lei das agências.** São Paulo: Singular, 2021, p. 528-554.

OLIVEIRA, Amanda Flávio de; ACCIOLY, João C. De Andrade. Direito do Consumidor e Análise Econômica do Direito. *In*: MIRAGEM, Bruno. MARQUES, Cláudia Lima; DIAS, Lucia Ancona Lopez de Magalhães. **Direito Consumidor – 30 anos do CDC:** da consolidação como direito fundamental aos atuais desafios da sociedade. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 386.

OLIVEIRA, Amanda Flávio. CARVALHO, Diógenes. **Precisamos conversar seriamente sobre autorregulação privada.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mar-06/precisamos-conversar-seriamente-sobre-autorregulacao-privada/#_ftnref6>. Acesso em: 20 nov. 2024.

OLIVEIRA, Felipe Guimarães; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. Globalização econômica e superendividamento do consumidor na era da hipermodernidade. *In*: OLIVEIRA, Felipe Guimarães; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. **Direito Econômico e concorrência:** estudos e perspectivas. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 60.

OLIVEIRA, Maria Engel de; SÁAD, Ana Cristina. **Jogo patológico: uma abordagem terapêutica combinada.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/jbpsiq/v55n2/v55n2a11.pdf>> Acesso em: 23 nov. 2024.

OLIVEIRA NETO, Dario da Silva; OLIVEIRA, Amanda Flávio. Regulação e antitruste: limites de aplicação das doutrinas norte-americanas da State Action e Pervasive Power no Brasil pós-2019. *In*: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; ALVES, Waldir. **Regulação e concorrência:** perspectivas brasileira e americana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 35-53.

OLIVEIRA, Felipe Guimarães; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. Globalização econômica e superendividamento do consumidor na era da hipermodernidade. *In*: OLIVEIRA, Felipe Guimarães; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. **Direito Econômico e concorrência:** estudos e perspectivas. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 58-59. *E-book*.

OLIVEIRA, Juliana Andréa. O superendividamento do consumidor: aspectos conceituais e mecanismos de solução. **Revista de Direito Lex Humana**, v. 3, n. 1, 2011, p. 92-102. Disponível em: <<https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/108/104>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

OLIVEIRA, Maria Paula Magalhães Tavares de; SILVEIRA, Dartiu Xavier da; SILVA, Maria Teresa Araujo. Jogo patológico e suas consequências para a saúde pública. **Revista de Saúde Pública**, 2008, 42(3), 542-549.

PASSEROTI, Denis Camargo. **O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico**. São Paulo: Blucher, 2017, p. 184-186.

PASQUAL, Cristina Stringari; MANFROI, Geórgia. Jogos de azar e apostas de quota-fixa on-line: reflexões sobre a proteção ao consumidor-apostador. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 17, n. 1, p. 176-193, jan./jun. 2024.

PIO, Rodrigo Pereira et al. Apostas esportivas problemáticas: uma nova tendência global num mundo de alta tecnologia. **Revista Debates em Psiquiatria**, Rio de Janeiro, 14, 2024, p. 1-20.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio; FARIAS, Maria Élia da Costa. A renegociação da dívida do consumidor sob a perspectiva da análise econômica do direito. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 122, mar./abr.2019.

REZENDE, Marina Silveira de; PONTES, Samira; CALAZANS, Roberto. O DSM-5 e suas implicações no processo de medicalização da existência. **Psicologia em Revista**, Belo Horizonte, v. 21, n. 3, p. 534-546, set. 2015. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-11682015000300008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 06 dez. 2024.

SADOCCO, Rafael Rodolfo Sartorelli; PINTO, Thais Bueno; SILVA, Gladistone Soares Lopes da. A entrada dos sites de apostas esportivas no mercado brasileiro: uma análise à luz da teoria do GMS. **Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN)**, v. 5, n. 1, 24 set. 2021. Disponível em: <<https://periodicos.ufms.br/index.php/EIGEDIN/article/view/14310>>. Acesso em: 05 dez. 2024.

SAMPAIO, Marília de Ávila e Silva. **Superendividamento e consumo responsável de crédito**. Brasília: TJDFT, 2018, p. 26. *E-book*. Disponível em <https://www.tjdft.jus.br/institucional/escola-de-administracao-judiciaria/documentos_e-books/e-books-pdf/Superendividamentoeconsumoresponsveldecredito.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2023.

SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. Regulação ambiental. *In*: GUERRA, Sérgio. **Regulação no Brasil: uma visão multidisciplinar**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014. *E-book*.

SANTANA, Héctor Valverde Santana. Proteção internacional ao consumidor: necessidade de harmonização da legislação. **Revista de Direito Internacional**, v. 11, n. 1, 2014, p. 57. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/2697/pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2023.

SILVA, Eduardo Cardoso da; REZENDE, Paulo Izídio da Silva. **A regulamentação das apostas esportivas no Brasil**: a Lei nº 14.780 de 29 de dezembro de 2023. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*. São Paulo, v. 10, n. 10, out. 2024.

SILVA, Francisco Cláudio Freitas et al. Carta aberta de pesquisadores brasileiros para membros do Governo Federal e a sociedade em geral a respeito da necessidade de fundos de pesquisa independentes para lidar com os impactos sociais do crescimento das apostas esportivas no país. **E&G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 24, n. 67, jan/abr. 2024.

SILVA, Joseane Suzart Lopes da. As apostas esportivas e as regras previstas pelas leis 13.756/18 e 14.790/2023: o encerramento da vigência da Medida Provisória 1.182/2023 e o “diálogo das fontes” com o microssistema consumerista para a proteção dos destinatários finais. **Revista de Direito do Consumidor**, vol. 152, mar./abr. 2024, p. 227-269.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. Aspectos relevantes sobre a regulação constitucional da concorrência. *In*: OLIVEIRA, Amanda Flávio de; ALVES, Waldir. **Regulação e concorrência**: perspectivas brasileira e americana. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2024, p. 57.

SIMÃO, Lucas Pinto; RITTA, André Santa. Mercado de bets/apostas no Brasil – panorama geral sobre a regulamentação e o equilíbrio nas relações de consumo. *In*: CASCAES, Amanda Celli et. al. (Org.). **Regulação**: perspectivas nas relações de consumo. São Paulo: Singular, 2024, p. 138.

SOUZA, Cristiane Cauduro de et al. **Jogo patológico e motivação para mudança de comportamento**. *Psic. Clin.* Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, 2009, p. 245-361.

WADA, Ricardo Morishita. Prefácio. *In*: CASCAES, Amanda Celli et. al. (Org.). **Regulação**: perspectivas nas relações de consumo. São Paulo: Singular, 2024, p. 15.

DISSERTAÇÕES E TESES

APOLINÁRIO, Marisa. **O estado regulador**: o novo papel do Estado – análise da perspectiva da evolução recente do Direito Administrativo. 2013, 43-44 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2013.

GOMES, Cristiane Cardoso Avolio. **Regulação estatal do esporte de rendimento**. 2024. 127f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2024. Disponível em <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/12d110e8-627d-452b-9911-4f5da0f0fc4e/content>>. Acesso em: 04 dez. 2024.

LIMA JUNIOR, João Manoel. **O regime jurídico da autorregulação**: um estudo sobre os limites da juridicidade do estabelecimento de regras e fiscalização dos mercados financeiros e de capitais por pessoas jurídicas de direito privado. 2017, 43-44 f. Tese

(Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

SCHMIDT NETO, André Perin. **A revisão dos contratos com base no superendividamento**: do Código de Defesa do Consumidor ao Código Civil – a falência da pessoa física no direito brasileiro. 2010. 204f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2010. Disponível em <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/198750/000752555.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 21 mai. 2023.

TARGA, Maria Luiza Baillo. **O diálogo das fontes como método de aplicação harmônica do Código de Defesa do Consumidor e da Convenção de Montreal nos contratos de transporte aéreo internacional**. 2017. 88f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/179138/001066021.pdf?sequence=1&isAllowed=yt>>. Acesso em: 11 mar. 2025.

DOCTRINAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 37.

ARANHA, Marcio Iorio. **Manual de Direito Regulatório** (fundamentos de Direito Regulatório). 3. ed. London: Laccademia Publishing, 2015.

BAGNOLI, Vicente. **Direito econômico e concorrencial**. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuteurs Brasil, 2020, p. 221.

BATALHA, Wilson de Souza Campos; RODIGUES NETTO, Sílvia Marina L. Batalha de. **O poder econômico perante o direito**. São Paulo: Ltr, 1998, p. 12.

BENJAMIN, Antonio Herman. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do Anteprojeto, Ada Pellegrini Grinover *et al.* 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 363.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação e regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. *E-book*.

DORIA, Davi. **Além da sorte**: o impacto do vício em apostas na vida. 2024. *E-book*.

DUQUE, Marcelo Schenk. **Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora dos Editores, 2019, p. 206, 297 e 308.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Direito Econômico**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 48.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Livre para escolher**. 11. ed. Rio de Janeiro: Record, 2021, p. 26, 113 e 115-116.

GOEPFERT, Filipe Senna. **A Regulação da Sorte na Internet**: as diretrizes e os parâmetros da regulação de jogos de fortuna *online* na Ordem Econômica do Brasil. São Paulo: Dialética, 2024. *E-book*.

GOMES, Edilson Francisco. **Planejamento tributário e direito fundamental à livre iniciativa**: terceirização estratégicas e novas arquiteturas corporativas aplicadas à economia de tributos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021, p. 35.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 20. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2023, p. 179.

GUERRA, Sérgio. **Agências Reguladoras**: da organização administrativa piramidal à governança em rede. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2023. *E-book*.

HAIDT, Jonathan. **A geração ansiosa**: como a infância hiperconectada está causando uma epidemia de transtornos mentais. Companhia das Letras, 2024. *E-book*.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. rev. atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2023. *E-book*.

HENRIQUES, Isabella; GONÇALVES, Tamara Amoró Gonçalves. **Publicidade de alimentos e crianças**: regulação no Brasil e no mundo. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 28-29.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

LAMY, Marcelo. **Metodologia da pesquisa: técnicas de investigação, argumentação e redação**. 2 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Matrioska Editora, 2020.

LIMA, Clarissa Costa de. O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 178.

LIMA, Diana Nogueira de Oliveira. **Consumo**: uma perspectiva antropológica. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 30.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 36. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2023. *E-book*.

MIRAGEM, Bruno. **A Nova Administração Pública e o Direito Administrativo**. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 319.

MONEBHURRUN, Nitish. **Manual de Metodologia Jurídica: técnicas para argumentar em textos jurídicos**. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica do capitalismo**. 4. ed. Lisboa: Editorial Caminho, 1987, p. 139.

NUNES, Rizzato. Comentário ao artigo 170, inciso V; *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F. SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1.809-1.810.

OLIVEIRA, Amanda Flávio de; ALVES, Waldir. **Regulação e concorrência: perspectivas brasileira e americana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024, p. 125.

OLIVEIRA, Matheus. **A banca sempre ganha: entenda o vício em apostas esportivas**. 2024. *E-book*.

PETTER, Lafayete Josué. **Princípios Constitucionais da Ordem Econômica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 167.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 99.

RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. **Regulação jurídica, racionalidade econômica e saneamento básico**. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 14-15 e 138.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito concorrencial (as estruturas)**. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 32.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10 ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 24.

SEVERIANO, Maria de Fátima Vieira. **Narcisismo e publicidade: uma análise psicossocial dos ideais do consumo na contemporaneidade**. São Paulo: Annablume, 2001, p. 142.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 39. ed., rev e atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 802-803.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. São Paulo: Ltr, 1999, p. 27.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p. 09, 62, 129, 130, 176, 290 e 302.

TAVARES, André Ramos, FARACO, Marina. **O STF e a Constituição Econômica: casos e funções**. Curitiba: Intersaberes, 2022, p. 24.

TRAVASSOS, Marcelo Zenni. **A legitimação jurídico-moral da regulação estatal à luz de uma premissa liberal-republicana**: autonomia privada, igualdade e autonomia pública. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 02.

UBER, Peter A. **A loucura do livre mercado**: porque a natureza humana vai contra a economia e por que isso importa. Tradução de Rodrigo Lopes Sardenberg. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, p. 242.

WILLIAMS, Robert; WOOD, Robert. PARKE, Jonathan. **Routledge International Handbook of Internet Gambling** (Routledge International Handbooks). Routledge, 2017. *E-book*.

DOCUMENTOS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conteudo/relatorioinflacao/EstudosEspeciais/EE119_Analise_tecnica_sobre_o_mercado_de_apostas_online_no_Brasil_e_o_perfil_dos_apostadores.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2024.

BARBOSA, Tiago Horta. **Regulamentação de jogos online no Brasil**. Câmara dos Deputados, 22 mai. 2019. 10min10s. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55269?a=77215&t=1558554917993&trechosOrador=>>>. Acesso em: 02 dez. 2024.

BENJAMIN, Antônio Hernan. **Relatório-Geral**. Comissão de Juristas de Atualização do Código de Defesa do Consumidor. Brasília, 2012, p. 09. Disponível em: <<https://silio.tips/download/senado-federal-presidencia>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

CDEA – Centro de Estudos Europeus e Alemães. **Enunciados da II Jornada de Pesquisa CDEA**: Superendividamento e proteção do consumidor. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/ocsc/enunciados/>>. Acesso em: 14 out. 2024.

CONAR. Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária o Anexo X – Apostas. Disponível em: <<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=http://www.conar.org.br/pdf/Codigo-CONAR-2024.pdf&ved=2ahUKEwivw7Hns8iKAxW9npUCHXcuHi4QFnoECBcQAQ&usg=AOvVaw0S234WflwX3nCmgw5p2KKj>>. Acesso em: 27 dez. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS, SERVIÇOS E TURISMO. **Impactos econômicos das BETS**. Disponível em: <<https://portaldocomercio.org.br/oposicao-as-bets/estudo-exclusivo-bets/>>. Acesso em: 02 de nov. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE JOGO RESPONSÁVEL. **História das apostas no Brasil**. Disponível em: <<https://ibjr.org/historia-apostas-brasil/>>. Acesso em: 03 dez. 2024.

KENNEDY, John Fitzgerald. **Papéis de John F. Kennedy**. Documentos Presidenciais. Arquivos do Gabinete do Presidente. Arquivos de fala. Mensagem especial ao Congresso sobre a proteção dos interesses do consumidor, 15 de março de 1962. Disponível em: <<https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKPOF/037/JFKPOF-037-028>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

MARQUES, Claudia Lima; RANGEL, Andréia Fernandes de Almeida. **Superendividamento e proteção do consumidor**: estudos da I e II Jornada de Pesquisa CDEA. Porto Alegre: 2022, p. 37/38. Disponível em: <https://www.fundarfenix.com.br/_files/ugd/9b34d5_fce4881103004178aa4a0992c1bf8bb7.pdf>. Acesso em: 18 de mai. 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS. **Regula Melhor**. *E-book*. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/reg/governanca-regulatoria/EBook_RegulaMelhor_A5.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Comportamentos viciantes**: transtornos do jogo. Disponível em: <<https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/addictive-behaviours-gaming-disorder>>. Acesso em: 06 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Recomendação do Conselho relativa às linhas directrizes que regem a protecção dos consumidores no contexto do comércio electrónico**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/sti/consumer/34023696.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2024.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, tomo XIII: direito econômico/coord. Ricardo Hassong Sayeg – São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2024, p. 32-33.

PÓVOA, Luciano de *et al.* **O mercado de apostas on-line**: impactos, desafios para a definição de regras e limites. Senado Federal: Brasília, 2023. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/610893>>. Acesso em: 02 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Prevenção e tratamento do superendividamento**/elaboração de Claudia Lima Marques, Clarissa Costa Lima e Kárem Bertoncello, Brasília: DPDC/SDE, 2010, p. 23-24.

JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.950/SP. **Diário de Justiça**, Brasília, 02 jun. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.512-6/ES. Relator: Eros Grau. Tribunal Pleno, **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 23 jun. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.932/RJ, Relator: Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno. **Diário de Justiça Eletrônico**, julgado

em 07 mai. 2008, publicado em 20 jun. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 592.581/RS, Relator: Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno, **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 01 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 636331/RJ, Relator: Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, **Diário de Justiça Eletrônico**, julgado em 25 mai. 2017, publicado em 13 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.657/DF, Relator: Luiz Fux. Tribunal Pleno, **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 28 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.721/DF, Relator: Luiz Fux. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 14 nov. 2024.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 out. 1941. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.089, de 14 de dezembro de 1942. Dispõe sobre a aplicação do Decreto-lei n.º 241, de 4 de fevereiro de 1938, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 out. 1942. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5089-15-dezembro-1942-415121-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.192, de 14 de janeiro de 1943. Modifica o artigo 3, do decreto-lei n. 5089, de 15 de dezembro de 1942. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jan. 1943. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5192-14-janeiro-1943-415176-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Modifica%20o%20artigo%203%2C%20do,15%20de%20dezembro%20de%201942.&text=aprovar%20o%20hor%C3%A1rio%20de%20funcionamento,para%20a%20aquisi%C3%A7%C3%A3o%20de%20fichas.>>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.738, de 18 de outubro de 2023. Dispõe sobre o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 out. 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11738.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.738%2C>

%20DE%2018,em%20Regula%C3%A7%C3%A3o%20%2D%20PRO%2DREG.>. Acesso em: 19 nov. 2024.

BRASIL. Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007. Institui o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação - PRO-REG, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 mar. 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6062.htm>. Acesso em: 19 nov. 2024.

BRASIL. Lei federal nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 abr. 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.031%2C%20DE%2012%20DE%20ABRIL%20DE%201990.&text=Cria%20o%20Programa%20Nacional%20de,Art.>>. Acesso em: 29 nov. 2024.

BRASIL. Lei federal nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm>. Acesso em: 29 nov. 2024.

BRASIL. Lei federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 set. 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm>. Acesso em: 24 nov. 2024.

BRASIL. Lei federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 set. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm>. Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. Lei federal nº 14.181, de 1º de julho de 2021. Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2021. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14181.htm>. Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria MF nº 1.330, de 26 de outubro de 2023. Dispõe sobre as condições gerais para exploração comercial da modalidade lotérica de aposta de quota fixa no território nacional, nos termos na Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, com as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023; e regulamenta normas gerais sobre os direitos e as obrigações do apostador, a prevenção à lavagem de dinheiro e outros delitos, o jogo responsável e a manifestação prévia de interesse. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out. 2023. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-mf-n-1.330-de-26-de-outubro-de-2023-519161250>>. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis nº 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis nº 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 dez. 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm>. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. Decreto nº 12.150, de 20 de agosto de 2019. Institui, no âmbito do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação, a Estratégia Nacional de Melhoria Regulatória. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 ago. 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12150.htm>. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.907, de 31 de janeiro de 2024. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Fazenda e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 jan. 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11907.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.907%2C>

%20DE%2030%20DE%20JANEIRO%20DE%202024&text=Aprova%20a%20Estrutura%20Regimental%20e,comiss%C3%A3o%20e%20fun%C3%A7%C3%B5es%20de%20confian%C3%A7a.>. Acesso em: 05 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria MF SPA nº 300, de 23 de fevereiro de 2024. Estabelece os requisitos e os procedimentos relativos ao reconhecimento da capacidade operacional de entidades certificadoras 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 fev. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mf-spa/mf-n-300-de-23-de-fevereiro-de-2024-544802087>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 504, de 22 de março de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 mar. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-504-de-22-de-marco-de-2024-549882857>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 561, de 08 de abril de 2024. Institui a Política Regulatória da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda e a Agenda Regulatória para o exercício de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 abr. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-561-de-8-de-abril-de-2024-553015529>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria de Pessoal SPA/MF nº 588, de 11 de abril de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 abr. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-de-pessoal-spa/mf-n-588-de-11-de-abril-de-2024-553642448>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 603, de 15 de abril de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 abr. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-603-de-15-de-abril-de-2024-554179184>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 615, de 16 de abril de 2024. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 abr. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-spa/mf-n-615-de-16-de-abril-de-2024-554928583>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 722, de 2 de maio de 2024. 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, de que tratam a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 mai. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-722-de-2-de--maio-de-2024-557715851>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 749, de 9 de maio de 2024. **Diário**

Oficial da União, Brasília, 13 mai. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-749-de-9-de-maio-de-2024-559348512>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024. Regulamenta o disposto no art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e nos arts. 4º a 13 da Lei nº 14.790, de 30 de dezembro de 2023, para estabelecer 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 mai. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-827-de-21-de-maio-de-2024-561240128>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Retificação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mai. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/retificacao-561326176>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial MF/MESP/AGU nº 28, de 22 de maio de 2024. Dispõe sobre atribuições e procedimentos do Ministério da Fazenda, do Ministério do Esporte e da Advocacia-Geral da União na aplicação da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, observadas as disposições da Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mai. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mf/mesp/agu-n-28-de-22-de-maio-de-2024-561323265>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.132, de 9 de julho de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 jul. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.132-de-9-de-julho-de-2024-572088840>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023. Altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para disciplinar a exploração da loteria de aposta de quota fixa pela União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1182.htm>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.225, de 31 de julho de 2024. Regulamenta o monitoramento e a fiscalização das atividades de exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa e dos agentes operadores de apostas, de que tratam a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 ago. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.225-de-31-de-julho-de-2024-575691787>>. Acesso em: 31 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.143, de 11 de julho de 2024. Dispõe sobre políticas, procedimentos e controles internos de prevenção à lavagem de dinheiro, de que trata a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, do financiamento do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa (PLD/FTP) e de outros delitos correlatos a serem adotados pelos agentes operadores de apostas que

exploram apostas de quota fixa, de que tratam as Leis nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jul. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.143-de-11-de-julho-de-2024-571718850>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.207, de 29 de julho de 2024. Estabelece os requisitos técnicos dos jogos on-line e dos estúdios de jogos ao vivo a serem observados por agentes operadores de loteria de apostas de quota fixa, de que tratam o art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, e altera a Portaria SPA/MF nº 615, de 16 de abril de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 jul. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.207-de-29-de-julho-de-2024-575312304>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.212, de 30 de julho de 2024. Estabelece procedimentos para repasse das destinações do produto da arrecadação da loteria de apostas de quota fixa, de que trata o §1º-A do art. 30 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 jul. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.212-de-30-de-julho-de-2024-575307801>>. Acesso em: 30 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.225, de 31 de julho de 2024. Regulamenta o monitoramento e a fiscalização das atividades de exploração da modalidade lotérica de apostas de quota fixa e dos agentes operadores de apostas, de que tratam a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 ago. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.225-de-31-de-julho-de-2024-575691787>>. Acesso em: 05 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024. Estabelece regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing, e regulamenta os direitos e deveres de apostadores e de agentes operadores, a serem observados na exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa de que tratam o art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 ago. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.231-de-31-de-julho-de-2024-575670297>>. Acesso em: 31 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.233, de 31 de julho de 2024. Regulamenta o regime sancionador no âmbito da exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa, de que tratam o art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 ago. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.233-de-31-de-julho-de-2024-575659805>>. Acesso em: 31 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.475, de 16 de setembro de 2024. Dispõe sobre as condições e os prazos de adequação para as pessoas jurídicas que explorem a modalidade lotérica de apostas de quota fixa previstos no art. 9º,

parágrafo único, da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023 e no art. 24 da Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024, até o prazo de 31 de dezembro de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 set. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.475-de-16-de-setembro-de-2024-584820215>>. Acesso em: 31 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Instrução Normativa SPA/MF nº 11, de 4 de novembro de 2024. Regulamenta o registro de domínio "bet.br" para uso em canais eletrônicos ofertados por agentes operadores da modalidade lotérica de apostas de quota fixa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 nov. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-spa/mf-n-11-de-4-de-novembro-de-2024-594034121>>. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.775, de 11 de novembro de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 nov. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.775-de-8-de-novembro-de-2024-595134908>>. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria SPA/MF nº 1.857, de 25 de novembro de 2024. Regulamenta a transferência de dados e recursos dos apostadores da modalidade lotérica aposta de quota fixa entre pessoas jurídicas do mesmo grupo econômico, e dispõe sobre os casos em que essa transferência não pode ser realizada. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 nov. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/retificacao-599416930>>. Acesso em: 21 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial MF/MS/MESP/SECOM nº 37, de 06 de dezembro de 2024. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial de Saúde Mental e de Prevenção e Redução de Danos do Jogo Problemático com a finalidade de formular e planejar ações de prevenção, redução de danos e assistência a pessoas e grupos sociais em situação de comportamento de jogo problemático persistente e recorrente ou vulneráveis ao problema, no contexto da exploração comercial das apostas de quota fixa de que tratam as Leis nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018 e nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 dez. 2024. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mf/ms/mesp/secom-n-37-de-6-de-dezembro-de-2024-600283965>>. Acesso em: 21 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Nota Técnica SEI nº 3.826/2024/MF**. Assunto: Jogo do bicho. Contravenção Penal. Não enquadramento nas hipóteses de jogos on-line da modalidade lotérica apostas de quota fixa. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/arquivos/sei_46908324_nota_tecnica_3826.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Prevenção e tratamento do superendividamento**/elaboração de Claudia Lima Marques, Clarissa Costa Lima e Kárem Bertonecello, Brasília: DPDC/SDE, 2010, p. 18-19.

PROJETOS DE LEI

AYRES, Ricardo. **Projeto de Lei nº 2.843, de 2023**. Dispõe sobre o limite do valor

anual despendido para apostas esportivas. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2280490&filename=PL%202843/2023>. Acesso em: 30 ago. 2024.

CHINAGLIA, Arlindo. **Projeto de Lei nº 1.075, de 2024**. Altera o art. 17 da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, que “Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 5.768, de 20 de dezembro de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências”. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2424523>>. Acesso em: 01 fev. 2025.

GADELHA, Leonardo. **Projeto de Lei nº 3.543, de 2024**. Altera dispositivos da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, para dispor sobre a obrigatoriedade de exibição de aviso de advertência em publicidades relacionadas à loteria de apostas de quota fixa. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2476270&filename=PL%203543/2024>. Acesso em: 01 fev. 2025.

GASTÃO, Luiz. **Projeto de Lei nº 3.274, de 2024**. Altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996, para dispor sobre restrições ao uso e à propaganda da modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2468127&filename=PL%203274/2024>. Acesso em: 23 nov. 2024.

GIRÃO, Eduardo. **Projeto de Lei nº 3.404, de 2023**. Altera o art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para proibir incentivos ou qualquer tipo de bônus aplicáveis à primeira aposta. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9404792&ts=1730185939074&disposition=inline>>. Acesso em: 23 nov. 2024.

HOFFMANN, Gleisi. **Projeto de Lei nº 3.518, de 2024**. Veda ações de comunicação, de publicidade e de marketing da loteria de apostas de quota fixa. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2457679>>. Acesso em: 01 fev. 2025.

LOPES, Reginaldo. **Projeto de Lei nº 3.511, de 2024**. Proíbe a publicidade, a divulgação e a propaganda de empresas e casas de apostas online ou não, e de produtos ligados a jogos de azar, inclusive os previstos na Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2457525>>. Acesso em: 01 fev. 2025.

PESSOA, Fernanda. **Projeto de Lei nº 3.778, de 2024**. Altera a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, para restringir a publicidade sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24596>>

