

APOSTAS DE QUOTA FIXA: UMA POSSÍVEL HARMONIZAÇÃO ENTRE SUPERENDIVIDAMENTO E O JOGO RESPONSÁVEL**FIXED-ODDS BETTING: A POSSIBLE HARMONIZATION BETWEEN OVER-INDEBTEDNESS AND RESPONSIBLE GAMBLING****APUESTAS DE REDUCCIÓN FIJA: UNA POSIBLE ARMONIZACIÓN ENTRE EL SOBREENDEUDAMIENTO Y EL JUEGO RESPONSABLE**<https://doi.org/10.56238/ERR01v10n2-010>**Anaísa Pasqual Salgado Cintra**

Especialista em Direito Processual Civil

Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

E-mail: anaisa.salgado@yahoo.com.br**RESUMO**

As apostas têm sido uma prática comum no Brasil muito antes de sua regulamentação pela Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, posteriormente complementada pela Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Embora a regulamentação tenha como objetivo permitir a arrecadação de impostos e oferecer maior segurança aos apostadores, que antes recorriam a sites hospedados fora do país, ela também trouxe preocupações quanto ao potencial aumento do superendividamento da população, alertando diversos setores da economia brasileira. No entanto, é possível conciliar as apostas de quota fixa com práticas de jogo responsável.

Palavras-chave: Apostas de Quota Fixa. Jogos de Azar. Código de Defesa do Consumidor. Superendividamento. Jogo Responsável.

ABSTRACT

Betting has been a common practice in Brazil long before its regulation by Law No. 13,756, of December 12, 2018, later supplemented by Law No. 14,790, of December 29, 2023. Although the regulation aims to enable tax collection and provide greater security for bettors, who previously relied on sites hosted outside the country, it has also raised concerns about the potential increase in over-indebtedness among the population, alerting various sectors of the Brazilian economy. However, it is possible to reconcile fixed-odds betting with responsible gambling practices.

Keywords: Fixed Odds. Gambling. Consumer Defense Code. Overindebtedness. Gambling Policy.

RESUMEN

Las apuestas han sido una práctica común en Brasil mucho antes de su regulación por la Ley n.º 13.756 del 12 de diciembre de 2018, posteriormente complementada por la Ley n.º 14.790 del 29 de diciembre de 2023. Si bien la regulación busca facilitar la recaudación de impuestos y ofrecer mayor seguridad a los apostadores, que anteriormente utilizaban sitios web alojados en el extranjero, también generó preocupación por el posible aumento del sobreendeudamiento de la población, alertando a diversos

sectores de la economía brasileña. Sin embargo, es posible conciliar las apuestas de cuota fija con las prácticas de juego responsable.

Palabras clave: Apuestas de Cuota Fija. Juegos de Azar. Código de Protección al Consumidor. Sobreendeudamiento. Juego Responsable.

1 INTRODUÇÃO

Os jogos de azar acompanham a natureza do homem, sendo certo que, no curso da história, existiram períodos de maior ou menor tolerância. O Brasil, no cenário atual, acompanhando a tendência mundial, passa por um período de maior tolerância. Na realidade, o presente momento histórico pode ser conceituado como o de maior tolerância com os jogos de azar como um todo, em virtude da promulgação da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, regulada pela Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023.

Com essa abertura das fronteiras brasileiras para o ingresso dos jogos de azar no território nacional de forma regulada, a insegurança e descontentamento de alguns grupos econômicos passaram a ressoar de forma alarmante, primordialmente no que se refere ao superendividamento da população brasileira.

A esse respeito, vale destacar que, em agosto do ano de 2024, o país possui cerca de 72,46 milhões de indivíduos em condição de inadimplência¹.

Se, por um lado, o país está na segunda pior posição entre os países membros do G20², perdendo apenas para Índia quando se trata de população vivendo abaixo da linha da pobreza³, por outro, o brasileiro gastou valores mensais entre R\$ 18 bilhões e R\$ 21 bilhões de reais em apostas entre janeiro de 2024 até agosto de 2024⁴, o que representa em valor bruto entre 1,9% a 2,3% do Produto Interno Bruto do país.

As apostas, na realidade, estão inseridas no cotidiano do brasileiro muito antes da regulamentação do ano de 2018 e exercem grande impacto nas esferas econômica, social e de saúde pública, afetando diretamente as classes sociais mais vulneráveis, já que cerca de 17% dos beneficiários do Programa Bolsa Família, apostaram entre janeiro de 2024 até agosto de 2024.

Considerando esse contexto, torna-se relevante a análise acerca de uma possível compatibilização entre a aposta e o jogo responsável, de modo a promover o entretenimento e minimizar os riscos do aumento do superendividamento populacional.

¹ <https://www.serasa.com.br/limpa-nome-online/blog/mapa-da-inadimplencia-e-renogociacao-de-dividas-no-brasil/>, consulta em 31/10/2024.

² Criado em 1990 em resposta à crise financeira global, composto por África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia, além da União Africana e da União Europeia.

³ <https://static.poder360.com.br/2024/04/estudo-IBGE-G20-9abr2024.pdf>, consulta em 05/11/2024.

⁴ Fonte BACEN: Estudo Especial nº 119/2024 – Reproduzido da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE (setembro/2024), disponível:

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, consulta em 05/11/2024

2 PANORAMA HISTÓRICO DOS JOGOS DE AZAR

Não há um consenso entre os historiadores sobre a origem desses jogos de azar. O que se sabe é que, desde a idade pré-histórica, o homem utiliza a sorte para a tomada de decisões sobre questões controversas. Os primeiros registros efetivos são dos povos da Antiguidade, o que inclui romanos, chineses e egípcios.

No antigo Egito, os Faraós utilizavam tabuleiros de papiro e pedra ou marfim como instrumento divino. Na China, o uso dos jogos de azar data de 2.300 a.C. e há relatos de que a Grande Muralha teria sido financiada com valores oriundos desses jogos⁵. Em Roma, as primeiras loterias datam de 100 a 44 a.C.⁶.

Relata-se que na Gênova medieval havia o costume de substituir os membros da Câmara e do Senado por sorteio, sendo os nomes escritos em bolas e retirados de urna. Mais a diante os nomes foram substituídos por números, o que deu origem a *lotto*⁷. A partir de então, a prática dos jogos de azar se difundiu na Europa e, com a sua popularização, a renda apurada passou a ser revertida em benefício da população.

Alguns exemplos desse fenômeno podem ser citados, como a Bélgica que, em 1465, promoveu as loterias com o objetivo de arrecadar fundos para a construção de capelas e casas aos pobres; e a Inglaterra que em 1567, colocou 400 mil bilhetes de loteria à venda e ofertou prêmios como tapeçaria e placas e ouro⁸. Ainda, em Portugal, a Loteria da Santa Casa de Misericórdia de Lisboa, criada em 1783, possuía como objetivo atender os doentes⁹. Já nos Estados Unidos da América, no período de 1790 a 1865, com os recursos advindos dos jogos de azar, foram construídas universidades, escolas e igrejas¹⁰.

Como decorrer do tempo, os jogos de azar deixaram de financiar obras e transformaram-se em uma das esperanças da população para melhoria de vida, dado o possível enriquecimento rápido¹¹.

No Brasil, de forma oficial, os jogos de azar passaram a ser explorados por meio de loterias. Em 1784, ainda no período colonial, o governador Luiz da Cunha Menezes solicitou, ao Presidente da Câmara Municipal de Vila Rica, a autorização para promover uma loteria, com o objetivo de arrecadar

⁵ CANTON, Ana Maria (org.). A rede lotérica no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010, p. 13

⁶ DUARTE, Davi. Loterias no Brasil: legalidade e ilegalidade. Revista Esmafe: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, Recife, n. 10, p. 189-211, dez. 2006. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27741>, consulta em 30/10/2024.

⁷ CANTON, Ana Maria (org.). A rede lotérica no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010, p. 14.

⁸ CANTON, Ana Maria (org.). A rede lotérica no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010, p. 13.

⁹ DUARTE, Davi. Loterias no Brasil: legalidade e ilegalidade. Revista Esmafe: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, Recife, n. 10, p. 189-211, dez. 2006. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27741>, consulta em 13/11/2024.

¹⁰ CANTON, Ana Maria (org.). A rede lotérica no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010, p. 14.

¹¹ CAMARGOS, Cíntia Morato. Comportamento do consumidor: o sonho de ganhar na loteria, 2004, 55f. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Marketing). Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2004, p. 36.

recursos para a finalização das obras da Casa de Câmara e Cadeia. Hoje, no referido local, se encontra o Museu da Inconfidência em Ouro Preto¹².

Com a vinda da Corte Portuguesa ao Brasil em 1808, as loterias se proliferaram no país. Entre os anos de 1809 até 1815, com os recursos decorrentes da loteria, foram construídos o Teatro Municipal da Bahia, o Hotel São José, no Rio de Janeiro e a Casa de Misericórdia de São Paulo¹³.

A primeira lei de loterias foi promulgada pelo Imperador Dom Pedro II, por meio do Decreto nº 357, de 27 de abril de 1844, cuja justificativa era regular a extração das loterias em todo o Império:

“Attendendo aos inconvenientes, e queixas, que se tem manifestado contra a maneira, por que em alguns pontos do Imperio se extrahem as Loterias concedidas pelas Leis Geraes, e Provincias; e á necessidade de regular por hum maneira uniforme a extracção das mesmas Loterias em todo o Imperio, a fim de não se desacreditar esse meio de favorecer os estabelecimentos uteis com augmento da Renda Publica: Hei por bem, depois de ter Ouvido o Conselho d'Estado, Mandar que se execute o seguinte Regulamento¹⁴”.

Até então, não existia uma estrutura organizada de exploração dessa atividade. Somente em 1893 é que começou a funcionar a Loteria da Capital Federal, explorada pela empresa S/A Loteria Nacional¹⁵. Mais à frente, pelo Decreto nº 3668, de 09 de abril de 1900, o serviço das loterias passou a ser regulamento e, pelo Decreto nº 15775, de 26 de outubro de 1922, a extração das loterias passou a ocorrer por meio do sistema de esferas numeradas.

Em 1941, o estabelecimento ou exploração dos jogos de azar foi considerado contravenção penal, conforme artigo 50, da Lei de Contravenções Penais nº 3.688, de 03 de outubro de 1941. Importante elucidar que a referida norma trouxe expressamente o conceito de jogo de azar ao indicar ser aquele em que o ganho e perda depende da sorte, abrangendo as apostas sobre corrida de cavalos fora do hipódromo ou local autorizado e, ainda, as apostas sobre qualquer outra competição esportiva¹⁶.

¹² ASSOCIAÇÃO DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS DE MINAS GERAIS. Museu da Inconfidência: área temática. Belo Horizonte, MG, [s.d.]. Disponível em: <https://www.asminasgerais.com.br/qf/TeCer/museus/inconfidencia/area.htm>. Acesso em: 31 out. 2024.

¹³ DUARTE, D. Loterias no Brasil: legalidade e ilegalidade. Revista Esmafe: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, Recife, n. 10, p. 189-211, dez. 2006. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27741>. Acesso em: 30 out. 2024.

¹⁴ BRASIL. Senado Federal. Decreto nº 10.936, de 12 de janeiro de 2022. Regulamenta a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jan. 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/387220/publicacao/15634046>. Acesso em: 30 out. 2024.

¹⁵ GOMES, D. V. A proteção dos consumidores-apostadores na comercialização das loterias: a imposição do dever de informar em busca do jogo responsável. 2017. 103 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3794/1/t2-2-1-daniela-004.pdf>. Acesso em: 30 out. 2024.

¹⁶ Art. 50, § 3º, da Lei nº 3.688/194. Consideram-se, jogos de azar: a) o jogo em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte; b) as apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas; c) as apostas sobre qualquer outra competição esportiva.

Vale destaque, ainda, para o artigo 58, da referida norma¹⁷, o qual também proibiu expressamente a realização do jogo do bicho, atividade extremamente difundida em todo o país e realizada até os dias atuais sem qualquer regularização.

No Estado Novo de Getúlio Vargas, foram consolidadas importantes disposições sobre o serviço das loterias, podendo ser citados os Decretos-Lei nº 2980, de 24 de janeiro de 1941 e nº 6.259, de 10 de fevereiro de 1944. Neste último, foi estabelecido que a competência legislativa acerca do tema loterias é exclusiva da União e que cabe aos Estados e União a atribuição da exploração do serviço de loteria para concessionários de comprovada idoneidade moral e financeira. Também restou evidenciado que a concessão se dá por concorrência pública, sendo o prazo de outorga cinco anos.

Por um breve período, os cassinos foram autorizados no Brasil até a sua expressa proibição pelo Decreto-Lei nº 9215, de 30 de abril de 1946. Posteriormente, pelo Decreto nº 50.954, de 14 de julho de 1961, Jânio Quadro passou a administração das loterias para a Caixa Econômica Federal, criando a Administração dos Serviços da Loteria Federal (ASLF).

Outra modalidade de aposta pouco mencionada é a briga de galo, expressamente proibida no país pelo Decreto nº 50.620, de 18 maio de 1961.

Durante o regime militar, ocorreu a implementação da loteria esportiva pelo Decreto-Lei nº 594, de 27 de maio de 1969, no governo do Presidente Artur da Costa e Silva. Essa foi uma estratégia utilizada pela ditadura para incentivar o esporte nacional e consolidar o futebol como base de popularidade.

Assim sendo, até final dos anos 70, a Loteria Federal e Esportiva eram as únicas modalidades de loterias oficiais no Brasil, sendo certo que, nos anos 80, o turfe passou a ser regulado pela Lei nº 7291, de 19 de dezembro de 1984.

Importante ponderar que, com base na referida legislação, as apostas do turfe só podem ser realizadas dentro do hipódromo ou, ainda, nas sedes ou agências devidamente credenciadas em outros Estados e Municípios, desde que devidamente credenciadas por convênios a serem homologados pela Comissão Coordenadora da Criação do Cavalo Nacional (CCCCN), subordinada ao Ministério da Agricultura.

Contudo, a partir de 1990, com a expansão da internet no Brasil, o mercado de apostas sofreu transformações. Essa nova era permitiu que os brasileiros apostassem não apenas em corridas de cavalos e partidas de futebol, mas também em uma ampla variedade de esportes e até em jogos de cassino, tudo isso sem a necessidade de deslocamento.

¹⁷ Decreto Lei nº 3.688/1941. Art. 58. Explorar ou realizar a loteria denominada jogo do bicho, ou praticar qualquer ato relativo à sua realização ou exploração: Pena – prisão simples, de quatro meses a um ano, e multa, de dois a vinte contos de réis. Parágrafo único. Incorre na pena de multa, de duzentos mil réis a dois contos de réis, aquele que participa da loteria, visando a obtenção de prêmio, para si ou para terceiro.

A Intertops, a Centerbet e a World Sports Exchange foram pioneiras nos jogos de apostas online. A Intertops¹⁸, fundada em 1983 em Londres, começou suas operações online em 1996, tornando-se uma das primeiras a explorar esse formato. A Centerbet¹⁹, criada em 1992 na Austrália, seguiu o mesmo caminho e também iniciou suas atividades online em 1996. Por fim, a World Sports Exchange²⁰ foi lançada em 1997, também em Londres, consolidando-se como uma das precursoras do mercado de apostas online.

Com o decorrer dos anos, as apostas online passaram a ser reguladas pelo mundo. Nos países europeus, como por exemplo, o Reino Unido²¹, ocorreu a regulamentação das apostas pelo “Gambling Act 2005” e a Espanha²²⁻²³ pela Lei nº 13/2011 e Decreto Real nº 958/2020. Já na América Latina, a regulamentação em Buenos Aires na Argentina²⁴ se deu pela Lei nº 15079/2018 e a da Colômbia²⁵ pela Lei nº 15079/2018.

3 LEGISLAÇÃO ATUAL SOBRE AS APOSTAS NO BRASIL

No Brasil, como já mencionado, a aposta passou a ser permitida pela Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018 e regulada pela Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023. Todavia, somente a partir de janeiro de 2025 é que as casas de apostas, efetivamente autorizadas pelo Ministério da Fazenda, passaram a atuar de forma regular no país.

Isso significa que desde que os jogos online transformaram-se em uma realidade no país, os apostadores realizam a suas apostas à margem de qualquer respaldo legislativo. Nessa mesma toada, a fiscalização das casas de apostas, cujos sites estão em sua maioria hospedados fora do país, é ineficiente.

Foi justamente diante desse cenário de insegurança aos apostadores e ausência de fiscalização, bem como de recolhimento de tributos, que foi editada a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018.

¹⁸ SURE.BET. Intertops Review (2024): Is Intertops Safe and Legit Casino? [S.l.], 2024. Disponível em: <https://en.sure.bet/casino/intertops-review/>. Acesso em: 13 nov. 2024.

¹⁹ CENTREBET. Disponível em: <https://www.centrebet.com/>. Acesso em: 13 nov. 2024.

²⁰ FIND AND UPDATE COMPANY INFORMATION. Company number 07607144. Disponível em: <https://find-and-update.company-information.service.gov.uk/company/07607144/more>. Acesso em: 13 nov. 2024.

²¹ UNITED KINGDOM. Gambling Act 2005. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents>. Acesso em: 5 nov. 2024.

²² ESPANHA. Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-9280>. Acesso em: 5 nov. 2024.

²³ ESPANHA. Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo. Disponível em: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-13495. Acesso em: 5 nov. 2024

²⁴ ARGENTINA. Provincia de Buenos Aires. Ley n.º 15.079, de 4 de diciembre de 2018. Disponível em: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2018/15079/2404>. Acesso em: 5 nov. 2024.

²⁵ ARGENTINA. Provincia de Buenos Aires. Ley n.º 15.079, de 4 de diciembre de 2018. Disponível em: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2018/15079/2404>. Acesso em: 5 nov. 2024.

A referida norma criou a modalidade lotérica denominada quota fixa, sob a forma de serviço público exclusivo da União, permitindo a sua exploração em todo o território nacional²⁶. A aposta de quota fixa consiste em um sistema de aposta que inclui eventos virtuais de jogos online e eventos reais de temática esportiva, em que é definido no momento da aposta quanto o apostador irá ganhar caso acerte o prognóstico.

Nesse ponto, vale elucidar que, até então, a legislação brasileira conceituava apenas o jogo de azar, considerando os requisitos do já mencionado artigo 50, § 3º, da Lei nº 3.688/1941 (Lei das Contravenções Penais). De acordo com a doutrina, na aposta, “o acontecimento opinativo depende de fatores externos à atividade e à vontade dos partícipes do negócio²⁷”, com isso, a álea ou o azar (incerteza do resultado), é a característica mais marcante.

A norma brasileira, portanto, impõe o preenchimento de três requisitos para que o jogo possa ser considerado de azar, quais sejam, (a) a existência de prêmio convertido em dinheiro; (b) a existência de fato incerto quanto à verificação ou momento de sua ocorrência (álea) e, por fim, (c) o objeto da aposta deve ser um bem.

Ainda que para algumas modalidades de jogos de azar seja necessário conhecimento mínimo acerca do objeto da aposta, de maneira geral, o resultado não depende do exercício dessas habilidades, mas sim do acaso. A regra é a perda do apostador, sendo o ganho uma exceção.

É evidente, portanto, que a aposta de quota fixa é uma modalidade de jogo de azar, a qual, desde que explorada na forma da lei (com autorização expressa do Ministério da Fazenda), não representa mais uma contravenção penal.

Importante mencionar, nesse ponto, que a Lei nº 13.756/2018, previu prazo de dois anos, prorrogáveis por igual período para a regulamentação das referidas apostas pelo Ministérios da Fazenda²⁸. Entretanto, somente em 29 de dezembro de 2023, foi promulgada a Lei nº 14.790.

A definição de aposta fixa dada pela lei anterior foi integralmente mantida pela nova, permitindo que a aposta de quota fixa recaia sobre eventos reais de temática esportiva ou eventos virtuais de jogos online. Além disso, serão exploradas em ambiente concorrencial, por autorização do Ministério da Fazenda, cuja natureza jurídica é de ato administrativo discricionário, com prazo de cinco anos. Não possui quantidade mínima ou máxima de operadores e tem caráter personalíssimo, inegociável e intransferível.

²⁶ Lei nº 13.756/2018, Art. 29. Fica criada a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público exclusivo da União, denominada apostas de quota fixa, cuja exploração comercial ocorrerá em todo o território nacional.

²⁷ VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil: Contratos em Espécie. Vol. 3. Décima Edição. São Paulo: Atlas, 2010, p. 401.

²⁸ Lei nº 13.756/2018, Art. 29. § 3º O Ministério da Fazenda regulamentará no prazo de até 2 (dois) anos, prorrogável por até igual período, a contar da data de publicação desta Lei, o disposto neste artigo.

O agente operador de apostas, que até então sequer estava sediado no Brasil e não possuía qualquer representante local, passou a ser pessoa jurídica constituída no Brasil, com sócio brasileiro detentor de 20% do seu capital social.

Além disso, o operador deve atender todas as exigências técnicas e de segurança cibernética exigidas pelo Ministério da Fazenda, conforme previsto nas portarias já editadas²⁹.

Outrossim, para que seja concedida autorização para a operação, o agente operador deve efetuar pagamento de, no máximo, R\$ 30 milhões de reais, após o deferimento do seu pedido junto ao Ministério da Fazenda.

Ainda, a legislação prevê que os prêmios líquidos obtidos pelos apostadores devem ser tributados pelo Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF) à alíquota de 15%. Do total arrecadado pelo agente operador de apostas, 88% serão destinados à própria casa de apostas, já excluído o prêmio, e os 12% restantes serão destinados ao Governo, sendo 36% ao esporte, 28% ao turismo, 13,6% à segurança pública; 10% à seguridade social; 10% à educação; 1% à saúde e o restante dividido entre entidades da sociedade civil, a Funapol³⁰ e ABDI³¹. A forma de repasse não foi regulamentada até o momento.

Os prêmios não reclamados em até noventa dias, serão destinados, em parte, ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que atenderá a população do campo, indígenas e quilombolas, em outra parte, ao Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap)³². Esses valores abandonados deverão ser repassados pela União por meio da Conta Única do Tesouro Nacional³³.

A publicidade também foi regulada, tendo a lei esposado a necessidade de informações claras e transparentes aos apostadores, com endereço físico da sede da casa de apostas e contato para atendimento, inclusive da ouvidora. Além disso, é expressamente proibida a prática de vinculação das apostas como solução para problemas financeiros ou forma de investimento, bem como de anúncios que levem o apostador a qualquer ideia errônea sobre as chances de ganho.

Em complemento, a norma impede que efetuem apostas os menores de idade, as pessoas com qualquer influência na operadora de apostas, os agentes públicos relacionados à regulação e fiscalização da atividade, pessoas que possam influenciar o resultado e pessoas diagnosticadas com ludopatia.

²⁹ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Prêmios e Apostas. Legislação sobre apostas. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/legislacao/apostas>. Acesso em: 13 nov. 2024

³⁰ Fundo para Aparentamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal

³¹ Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial.

³² Art. 32, da Lei nº 14.790/2023.

³³ Art. 7º, da Portaria SPA/MF nº 1212, de 30 de julho de 2024.

Urge destacar, ainda, que aos apostadores são assegurados, expressamente, todos os direitos previstos na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), bem como (a) a informação e orientação adequada sobre as regras e forma de utilização de todos os canais disponibilizados ao apostador; (b) a informação adequada sobre prognóstico lotérico e aferição do prêmio; (c) a informação e orientação quanto ao risco de perda e transtornos de jogo patológico e (d) proteção de dados, conforme Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

Com base nesses apontamentos, já é possível notar que a regulamentação das apostas esportivas no Brasil representa um avanço importante para a formalização e segurança do setor, considerando ser uma realidade no Brasil muito antes do ano de 2018.

4 CONSIDERAÇÕES SOBRE APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR AOS AGENTES OPERADORES

Com base na expressa previsão de aplicação da norma consumerista, conforme explicitado no artigo 27, da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, torna-se obrigatória a observância dos direitos básicos do consumidor, descritos no artigo 6º, do Código de Defesa do Consumidor (CDC), pelos agentes operadores.

Destaca-se que a aplicação das normas consumeristas, mesmo que não estivesse explicitamente mencionada na Lei nº 14.790/2023, seria obrigatória, considerando o quanto preceituam os artigos 2º e 3º, do CDC. Isto porque o agente operador se enquadra no conceito de fornecedor de produto ou serviço e, do mesmo modo, o apostador se enquadra no conceito de consumidor.

Com relação ao artigo 2º, do CDC - “Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final” -, infere-se que o apostador preenche todos os elementos que compõe o conceito de consumidor:

“O primeiro deles é subjetivo (pessoa física ou jurídica), o segundo é objetivo (aquisição ou utilização de produto ou serviço) e o terceiro e último é teleológico (a finalidade pretendida com a aquisição do produto ou serviço) caracterizado pela expressão destinatário final³⁴”.

De fato, o apostador é pessoa física (pessoa natural que realiza a aposta, o que infere a proibição para as pessoas jurídicas³⁵), que utiliza o produto ou serviço, qual seja, o jogo ou plataforma do jogo para realização de aposta de quota fixa, como destinatário final, ou seja, colocando fim à cadeia de consumo.

³⁴ GARCIA, Leonardo de Medeiros. Código de Defesa do Consumidor comentado: artigo por artigo. 12. ed. ver. ampl. e atual., Salvador: JusPODIVIM, 2016, p. 27.

³⁵ Art. 2º, III, Lei nº 14.790/2023.

Já no que pertine ao artigo 3º, do CDC - “Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica (...) que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços” –, denota-se que o agente operador desenvolve, com habitualidade³⁶, atividade consistente na disponibilização de apostas de quota fixa em suas plataformas, mediante autorização do Ministério da Fazenda³⁷.

Dessa forma, percebe-se que a menção explícita do artigo 27, da Lei nº 14.790/2023 sobre a aplicação do Código de Defesa do Consumidor à atividade comercial em questão seria, na verdade, desnecessária, já que se está diante de uma relação de consumo conforme interpretação sistemática dos artigos 2º e 3º, do CDC.

Sendo evidente, portanto, a aplicação da norma consumerista, denota-se que, dentre os direitos básicos previstos ao consumidor no artigo 6º, do CDC, vale menção expressa à (a) proteção à vida, saúde, segurança relativamente a todos os riscos provocados pelo fornecimento do produto ou serviço considerado perigoso ou nocivo; (b) educação e divulgação sobre o consumo adequado do produto ou serviço, assegurando ao consumidor a liberdade de escolha ou igualdade na contratação; (c) informação adequada e clara sobre o produto ou serviço oferecido; (d) proteção contra a publicidade abusiva e enganosa que possa levar o consumidor a erro ou o induzir a se comportar de forma prejudicial à sua saúde.

Considerando que os jogos de azar, assim como o álcool e cigarro, que são produtos legalizados no Brasil, podem gerar dependência patológica (ludopatia), os agentes operadores também devem respeitar os comandos inseridos nos artigos 8º e 9º, do CDC.

Realmente, a legislação brasileira veda expressamente a colocação de produto ou serviço no mercado nacional que possa acarretar risco à saúde de segurança do consumidor. Contudo, se se está diante de risco normal e previsível, a sua utilização e fruição está autorizada, desde que o fornecedor ofereça as informações necessárias e adequadas a seu respeito.

Essa informação, inclusive, deve ser ostensiva e adequada, ou seja, deve fornecer ao consumidor a real noção da nocividade e da periculosidade para que, com isso, possa tomar uma decisão consciente sobre o seu uso ou não.

Embora as apostas de quota fixa sejam consideradas produtos com periculosidade inerente, elas não podem ser classificadas como produtos defeituosos ou com alto grau de nocividade ou risco à saúde ou segurança. Afinal, nem mesmo o cigarro e o álcool receberam essa classificação³⁸.

³⁶ GARCIA, Leonardo de Medeiros. Código de Defesa do Consumidor comentado: artigo por artigo. 12. ed. ver. ampl. e atual., Salvador: JusPODIVIM, 2016, p. 37.

³⁷ Art. 2º, X, Lei nº 14.790/2023.

³⁸ “Note-se que o cigarro classifica-se como produto de periculosidade inerente (art. 9º do CDC) de ser, tal como o álcool, fator de risco de diversas enfermidades. Não se revela como produto defeituoso (art. 12, § 1º, do mesmo código) ou de alto

Nesse particular, compete explicitar que a norma consumerista faz referência a produtos e serviços ‘potencialmente nocivos ou perigosos à saúde ou segurança’, o que a doutrina conclui ser bebidas alcoólicas, tabaco, agrotóxicos, fogos de artifício, material radiativo, pilhas, dedetização de prédios, serviços como piscinas, esportes radicais, ou serviços públicos, como energia elétrica³⁹ e, agora, também se acrescenta, as apostas de quota fixa.

Partindo-se dessa premissa, isto é, de que a aposta é produto ou serviço de periculosidade inerente, o agente operador somente será responsabilizado por eventuais danos causados aos consumidores pela sua fruição em caso de informação inadequada referida aos seus riscos e, do mesmo modo, se o dano causado for resultado da implementação do seu risco (já que configurado o nexo causal).

Ainda no que concerne à observância dos direitos básicos dos consumidores a que alude o artigo 6º, do CDC, também merece destaque a preservação do mínimo existencial, na repactuação de dívidas e na concessão do crédito, conforme expresso no artigo 6º, inciso XII.

O referido dispositivo foi inserido na norma de defesa do consumidor pela Lei nº 14.181/2021, que também incluiu a prevenção e tratamento do superendividamento, voltada à pessoa natural, dotada de boa-fé e incapaz de pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer o seu sustento e de sua família⁴⁰.

Sobre o conceito de mínimo existencial, destaca-se o Enunciado 7, da I Jornada do Centro de Estudos Europeus e Alemães (“CDEA”) sobre Superendividamento e Proteção do Consumidor UFRGS-UFRJ:

“Enunciado 7. A noção do mínimo existencial tem origem constitucional no princípio da dignidade da pessoa humana e é autoaplicável na concessão de crédito e na repactuação das dívidas, visando a prevenção e o tratamento do superendividamento do consumidor pessoa natural, por força da Lei 14.181/2021, cabendo a regulamentação prevista na Lei, sob o limite da proibição de retrocesso, esclarecer o mínimo existencial de consumo deve ter relação com ‘o menor valor mensal não tributável a título de imposto de renda’ ou ser feito por faixas de renda, como na França, com um valor fixo ‘vital’ de um salário mínimo ou de 2/3 do salário

grau de nocividade ou periculosidade à saúde ou segurança, esse último de comercialização proibida (art. 10 do mesmo diploma)”. – Informativo de Jurisprudência do STJ nº 432, de 26 a 30 de abril de 2010, REsp 1.113.804-RS, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 27/04/2010.

³⁹ MARQUES, Claudia Lima. Comentários ao Código de Defesa do Consumidor. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p.243

⁴⁰ CDC, Art. 54-A.. Art. 54-A. Este Capítulo dispõe sobre a prevenção do superendividamento da pessoa natural, sobre o crédito responsável e sobre a educação financeira do consumidor. § 1º Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação. § 2º As dívidas referidas no § 1º deste artigo englobam quaisquer compromissos financeiros assumidos decorrentes de relação de consumo, inclusive operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada. § 3º O disposto neste Capítulo não se aplica ao consumidor cujas dívidas tenham sido contraídas mediante fraude ou má-fé, sejam oriundas de contratos celebrados dolosamente com o propósito de não realizar o pagamento ou decorram da aquisição ou contratação de produtos e serviços de luxo de alto valor.

mínimo, em todos os casos. (Profa. Dra. Dr. h. c. Claudia Lima Marques, Prof. Dr. Fernando Rodrigues Martins, Profa. Dra. Sophia Martini Vial e Profa. Dra. Clarissa Costa de Lima).”

Nos termos da Cartilha sobre o tratamento do superendividamento do consumidor⁴¹, elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça (“CNJ”), visando efetivar a eficiência da prestação dos serviços judiciais, foram elencados dez princípios-guias do superendividamento no CDC, introduzidos pelos arts. 54-A ao 54-G, da referida norma legal.

Eles são: (i) educação financeira e ambiental dos consumidores, voltada ao uso consciente do crédito; (ii) combate à exclusão social, consubstanciada no esforço de reinclusão desses consumidores excessivamente endividados na sociedade de consumo e de mercado; (iii) prevenção do superendividamento, com fulcro a combater os abusos e fraudes na concessão do crédito; (iv) tratamento (judicial e extrajudicial) do superendividamento, com a inclusão de sistema prévio de conciliação em bloco com reunião de todos os credores, em uma etapa pré-processo; (v) proteção especial do consumidor pessoa natural, o que exclui a pessoa jurídica que já possui a lei de recuperação judicial que a ampara.

Ainda, (vi) crédito responsável e reforço da informação, com os devidos esclarecimentos da operação e encargos incidentes sobre o valor disponibilizado; (vii) preservação do mínimo existencial, de modo permitir que o consumidor seja capaz de arcar com seu sustento e de sua família; (viii) repactuação da dívida por meio de planos de pagamento e cooperação global/consensual; (ix) revisão (e integração) dos contratos de crédito e venda a prazo por superendividamento e (x) consequências (sanções) da violação do dever de boa-fé (quebra positiva do contrato), em observância ao dever de conduta das instituições financeiras e cumprimento desse dever com qualidade.

Mesmo que os referidos dispositivos estejam nitidamente ligados às instituições financeiras, primordialmente no que concerne à concessão de crédito às pessoas naturais, deve ser ponderada a sua aplicação para as casas de apostas.

Primeiramente, importa pontuar que os agentes operadores não concedem crédito e não podem permitir qualquer promoção de canal eletrônico que conceda crédito aos seus apostadores, conforme previsto no artigo 3º, da Portaria Normativa SPA/MF nº 615, de 16 de abril de 2024⁴².

⁴¹ <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha-superendividamento.pdf>, acesso em 15/11/2024.

⁴² Portaria Normativa SPA/MF nº 615, de 16 de abril de 2024: “Art. 3º, § 3º É vedada a ação de instituições não autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil como intermediárias nas transações de pagamento entre o apostador e o agente operador de apostas, inclusive por meio de agentes de coleta ou gestores de pagamento. § 4º É vedado ao agente operador: I - permitir a realização de apostas sem prévia liquidação da transferência eletrônica de aporte financeiro referida no caput deste artigo; II - conceder, sob qualquer forma, adiantamento, antecipação, bonificação ou vantagem prévia, ainda que a mero título de promoção, de divulgação ou de propaganda, para a realização de apostas; III - firmar parceria, convênio, contrato ou qualquer outra forma de arranjo ou ajuste negocial para viabilizar ou facilitar o acesso a crédito ou a operação de fomento mercantil por parte de apostador; e IV - promover ou permitir acesso, por meio de seu estabelecimento físico ou de seus canais eletrônicos, à pessoa física ou jurídica que conceda crédito ou realize operação de fomento mercantil a apostadores”.

Ademais, os aportes financeiros decorrentes de dinheiro em espécie, boleto de pagamento, cheques, ativos virtuais (criptoativos), cartões de crédito ou instrumentos pós pagos, pagamentos ou transferências de terceiros e contas não cadastradas, não serão aceitos como forma de pagamento. Ou seja, apenas o Pagamento Instantâneo (PIX), a Transferência Eletrônica (TED), o cartão de débito, serão aceitos⁴³.

Portanto, os agentes operadores não podem ser equiparados às instituições financeiras no que concerne à responsabilização atinente à preservação do mínimo existencial, porém, com base na observância de toda a regulamentação imposta pela legislação que regula as apostas de quota fixa, incluindo-se as Portarias Normativas do Ministério da Fazenda, devem zelar pelo jogo responsável, minimizando o endividamento dos apostadores.

5 JOGO RESPONSÁVEL

Especificamente com relação ao jogo responsável, a Portaria da Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA) do Ministério da Fazenda (MF) nº 1.231, de 31 de julho de 2024, estabelece algumas diretrizes para garantir a exploração econômica e socialmente responsável das apostas de quota fixa.

Para que seja possível a análise do seu conteúdo, o primeiro conceito a ser analisado é o de jogo responsável, trazido no artigo 2º, da referida regulamentação, como sendo o conjunto de práticas e políticas a serem adotadas pelos agentes operadores no contexto da modalidade lotérica de aposta de quota fixa, cujo objetivo é assegurar a exploração econômica, promoção e publicidade que sejam saudáveis e socialmente responsáveis. O conceito também inclui medidas para prevenção e mitigação dos malefícios que possam impactar de forma negativa não somente o apostador, mas também toda a coletividade.

Essas consequências negativas estão associadas à saúde mental do apostador em virtude das dependências ou qualquer transtorno associado ao jogo patológico ou abusivo; violações ao direito do consumidor, relacionados a problemas financeiros de endividamento e; problemas sociais.

Para implementar o jogo responsável, conforme explicado no artigo 3º, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, o agente operador deve ter uma ação ativa no sentido de atuar com diligência na estruturação do seu sistema, nas campanhas publicitárias, de propaganda e de marketing, bem como

⁴³ Portaria Normativa SPA/MF nº 615, de 16 de abril de 2024: “Art. 3º, § 1º Entende-se por transferência eletrônica, para os fins desta Portaria, as ordens de transferência de recursos realizadas por meio de Pagamento Instantâneo - PIX, Transferência Eletrônica Disponível - TED, cartão de débito ou pré-pago, e transferência nos próprios livros (book transfer), no caso de contas mantidas em uma mesma instituição. § 2º É vedado ao agente operador aceitar aportes financeiros por meio de: I - dinheiro em espécie; II - boletos de pagamento; III - cheques; IV - ativos virtuais ou outros tipos de criptoativos; V - pagamentos ou transferências provenientes de conta que não tenha sido previamente cadastrada pelo apostador; VI - pagamentos ou transferências provenientes de terceiros; VII - cartões de crédito ou quaisquer outros instrumentos de pagamento pós-pagos; e VIII - qualquer outra alternativa de transferência eletrônica não prevista no § 1º deste artigo.

de seus canais físicos e eletrônicos. Ainda, deve promover a conscientização sobre os riscos de dependência por meio de campanhas educativas destinadas não apenas à sociedade em geral, mas também aos grupos de risco de transtornos patológicos e ao seu público consumidor.

Dentro do seu sistema, a casa de apostas deve alertar os apostadores sobre o jogo responsável e riscos intrínsecos aos jogos de azar, de forma periódica. A Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, no seu artigo 4º, prevê a necessidade dessa comunicação ser realizada por meio de sinais de alerta no momento do cadastro, acesso ao sistema de aposta e de forma periódica no uso do sistema, permitindo a autovigilância do apostador.

Como forma de auxiliar o auto controle, os agentes operadores devem disponibilizar um painel de informação de fácil acesso com os dados da conta do apostador, tempo de uso, perda financeira e saldo disponível. Assim, os usuários terão todas as informações necessárias para que, conscientemente, possam escolher permanecer ou não utilizando o sistema.

Além disso, os apostadores devem ter a opção de adotar, em intervalo a sua escolha, limite prudente de aposta por tempo transcorrido, perda financeira, valor depositado ou quantidade de apostas, inclusive com possibilidade de bloqueio do uso e até autoexclusão. Qualquer alteração de aumento de limite de tempo e valor, deve ser implementado somente após 24 horas da solicitação, podendo, em caso de pedido de reinclusão, ser solicitado prazo superior a esse.

O acompanhamento do comportamento dos apostadores é obrigação das casas de apostas, cabendo sugerir limite prudencial de uso mediante alerta ou até mesmo bloqueios.

Do mesmo modo, os agentes operadores devem elaborar uma política de jogo responsável e garantir que ela reflita o funcionamento do seu sistema de apostas, sendo certo que os colaboradores que interagirem com os apostadores devem ser treinados para compreendê-los e orientá-los acerca da temática e, do mesmo modo, os sócios e dirigentes das casas de apostas, devem zelar pela exploração econômica socialmente responsável e ética, conforme impõe o artigo 6º, da referida Portaria.

Como forma de aperfeiçoar esse regulamento, a norma prevê a possibilidade de que os agentes operadores adotem certificação sobre o jogo responsável, emitida por organismo que ofereça certificação no tema.

Se, por um lado, as casas de apostas possuem uma vasta gama de deveres, por outro lado, os apostadores também precisam observar algumas diretrizes para que possam usufruir do sistema de forma responsáveis.

Esses deveres intrínsecos aos jogadores estão explicitadas no artigo 24, da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, sendo eles: a necessidade de identificação no sistema sempre que solicitado; a realização de cadastro de três contas de depósito ou pagamento de sua titularidade em instituições financeiras; a análise atenta dos termos das políticas de privacidade e termos e condições do agente operador de

apostas, aceitando ou não o seu conteúdo, no momento do cadastro e quando houve qualquer alteração pelas casas de apostas; a utilização da sua conta com o objetivo de realizar apostas, respeitando as normas legais vigentes e, ainda, a notificação ao agente operador quando estiver elencado naquele grupo dos impedidos a apostar, conforme explicitado no artigo 26, da Lei nº 14.790/2023.

Realmente, a norma vigente proíbe determinados grupos de efetuarem apostas de quota fixa, sendo impedidos, inclusive, de realizarem o cadastro nos sites dos agentes operadores.

Esse grupo é composto pelos menores de 18 anos de idade; proprietários, administradores ou funcionários do agente operadores; agentes públicos com atribuição ligada à regulação, controle e fiscalização dessa atividade comercial; qualquer pessoa que tenha acesso ou possa ter acesso aos sistemas de loteria; qualquer pessoa que tenha influência no resultado do evento que recaia a aposta, incluindo-se o atleta, comissão esportiva, membro da administração, árbitro; as pessoas com ludopatia e, por fim, outras pessoas que possam a ser expressamente proibidas nos termos da regulamentação do Ministério da Fazenda.

Como se observa, portanto, a Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 e a Lei nº 14.790/2023, oferecem um conjunto abrangente de orientações para assegurar o jogo responsável. Essas diretrizes contemplam medidas essenciais que os operadores devem adotar, desde a estruturação do sistema de apostas até práticas publicitárias e de marketing, focando na proteção dos apostadores e na prevenção de problemas associados ao jogo patológico.

Com a implementação de campanhas educativas, comunicação constante e monitoramento ativo, se busca promover um ambiente de apostas que respeite princípios éticos e sociais, fortalecendo a segurança e bem-estar dos usuários e da coletividade.

6 POSSÍVEIS ESTRATÉGIAS PARA COMPATIBILIZAR O JOGO RESPONSÁVEL E EVITAR O SUPERENDIVIDAMENTO

Antes de destacar as possíveis estratégias para compatibilizar o jogo responsável e evitar o superendividamento, compete repisar que mesmo com toda a repressão imposta pelo Estado brasileiro durante longos anos, os jogos de azar se tornaram uma prática social amplamente difundida em todo o território nacional.

Os apostadores não encaram esses jogos como uma ameaça à segurança e bons costumes. Afinal, se assim não fosse, não se justificaria cerca de 24 milhões de pessoas físicas participarem desses jogos de janeiro a agosto/2024 no país, segundo os dados do Banco Central do Brasil⁴⁴.

⁴⁴ BRASIL. Banco Central do Brasil. Estudo Especial nº 119/2024 – Reproduzido da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE (setembro/2024). 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: 15 nov. 2024.

Na realidade, os jogos de azar representam uma forma de diversão e entretenimento amplamente apreciados, não apenas no Brasil, mas em diversas partes do mundo, e possuem uma forte conexão com a indústria do turismo. Cidades renomadas como Las Vegas, Curaçao e Macau construíram suas economias em grande parte em torno de cassinos e outras formas de jogos, atraindo milhões de visitantes em busca de diversão e emoção.

Esse tipo de atividade impulsiona a economia local ao criar empregos, fomenta o setor de serviços, como hotéis e restaurantes, e gera receitas substanciais por meio de impostos. Além disso, eventos e torneios internacionais de jogos de azar podem alavancar ainda mais o turismo, consolidando o destino como um ponto de referência para visitantes que buscam experiências de entretenimento completas.

Para o Brasil, em que os cassinos físicos ainda são proibidos e os jogos se limitam às plataformas online, o grande desafio é impedir que essa forma de entretenimento leve o brasileiro ao vício e à dilapidação do seu patrimônio. E, por isso, a conscientização de que os jogos de azar não podem ser vistos como um investimento ou ganho financeiro é fundamental.

Essa preocupação se alarma quando se observa que, dos 24 milhões de jogadores acima referidos, a maior parte possui entre 20 e 30 anos, tendo como valor médio mensal o importe de R\$ 100,00 (cem reais) para os mais novos e R\$ 3.000,00 (três mil reais) para os mais velhos. E, ainda segundo o Banco Central do Brasil, cerca de cinco milhões desses jogadores são beneficiários do Programa Bolsa Família, os quais despenderam cerca de R\$ 3 bilhões de reais em apostas utilizando apenas o PIX, nos meses de janeiro a agosto/2024⁴⁵.

Os valores não seriam preocupantes se não se estivesse em um país em que o valor do salário mínimo, para o ano de 2024, é de R\$ 1.412,00 (mil, quatrocentos e doze mil reais) e a renda per capita, no ano de 2023, foi R\$ 1.848,00 (mil, oitocentos e quarenta e oito mil reais)⁴⁶.

Uma solução simplista para lidar com o impacto no endividamento da população brasileira seria a proibição das apostas de quota fixa. Entretanto, é muito improvável que os apostadores deixem de jogar, já que, como visto, a esmagadora maioria das apostas são realizadas de forma online em sites não hospedados em território nacional. É evidente que, fora da jurisdição brasileira, há uma grande dificuldade de repressão.

⁴⁵ BRASIL. Banco Central do Brasil. Estudo Especial nº 119/2024 – Reproduzido da Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE (setembro 2024). 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: 15 nov. 2024.

⁴⁶ BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. Renda média per capita no Brasil cresce 11,5% e atinge maior valor em 12 anos. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/04/renda-media-per-capita-no-brasil-cresce-11-5-e-atinge-maior-valor-em-12-anos>. Acesso em: 15 nov. 2024.

Na realidade brasileira, o que se observa, inclusive antes da regulamentação de 2018, é que a ausência de uma legislação específica conduz as apostas de quota fixa para a clandestinidade, agravando ainda mais os problemas enfrentados pela população, tanto no aspecto financeiro, quanto no da saúde.

Além disso, essa situação impede a arrecadação de receitas pelo Estado, eliminando a possibilidade de utilização desses recursos em políticas públicas e em medidas de proteção aos consumidores.

Uma possível solução aos problemas já enfrentados pela população brasileira, é observar o direito comparado, de modo a buscar medidas implementadas em países vizinhos para tentar minimizar os riscos de aumento do endividamento.

A Colômbia, por exemplo, regulamenta as apostas desde o ano de 2015, pela Ley 1753⁴⁷ e, inclusive, possui uma autoridade reguladora denominada Coljuegos⁴⁸, com o objetivo de supervisionar os jogos de azar. As diretrizes do jogo responsável foram previstas na Resolución 20214000036784, de 16 de dezembro de 2021⁴⁹.

Muitas das previsões ali descritas já estão contempladas pela norma brasileira, tais como a impossibilidade de concessão de crédito pelos agentes operadores aos apostadores, controle de tempo e valores apostados, possibilidade de autoexclusão, atendimento aos necessitados.

Contudo, um ponto que merece destaque é a necessidade de que todas as casas de apostas que atuam no país precisam apresentar para a Coljuegos o seu programa de jogo responsável com descrição das medidas mínimas destinadas a evitar os comportamentos problemáticos, principalmente o de jogo excessivo. Além disso, no curso da operação, se faz necessário o envio para a referida entidade de um relatório semestral de impacto dos seus programas de jogo responsável, com as suas ações implementadas e melhorias⁵⁰.

⁴⁷ COLOMBIA. Departamento Administrativo de la Función Pública. Ley 1753 de 2015 – Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. 9 jun. 2015. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=61933>. Acesso em: 15 nov. 2024.

⁴⁸ COLOMBIA. Coljuegos. Disponível em: <https://www.coljuegos.gov.co/>. Acesso em: 15 nov. 2024.

⁴⁹ COLOMBIA. Alcaldía Mayor de Bogotá. Norma 119561. Disponível em: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=119561>. Acesso em: 15 nov. 2024.

⁵⁰ Resolución 20214000036784/2021: “Artículo 12. *Etapas de Seguimiento*. Los operadores autorizados implementarán los indicadores de gestión que medirán el grado de cumplimiento de cada una de las actividades a desarrollar así: Evaluación semestral, en relación con los objetivos planteados. Los operadores autorizados deberán incluir en la evaluación semestral un informe sobre el impacto de sus programas de juego responsable, este informe debe incluir acciones implementadas, resultados y acciones de mejoramiento. Parágrafo. A partir de la finalización del término para la implementación del programa de juego responsable, los operadores autorizados deberán presentar el informe de seguimiento a Coljuegos de forma semestral”.

Tradução livre: “Artigo 12. Etapa de monitoramento. Os operadores autorizados implementarão indicadores de gestão que medirão o grau de cumprimento de cada uma das atividades a realizar da seguinte forma: Avaliação semestral, em relação aos objetivos declarados. Os operadores autorizados deverão incluir na avaliação semestral um relatório sobre o impacto dos seus programas de jogo responsável. Este relatório deverá incluir as ações implementadas, os resultados e as ações de

Buenos Aires, assim como o Brasil, regulamentou as apostas em 2018, pela Ley 15079⁵¹. Na referida norma, há a previsão de que as casas de apostas devem habilitar recurso ao apostador para definir limite de depósito, solicitar exclusão temporária ou permanente, alertar o usuário quando está jogando há mais de três horas e repetir o alerta a cada hora concluída e, ainda, outras políticas a serem definidas pela autoridade competente⁵².

Ainda que Buenos Aires não tenha uma agência reguladora específica como a Colômbia, possui a Lotería de Ciudad⁵³ que é responsável pela autorização, organização, exploração, revisão, administração e controle de jogos de azar, habilidade e apostas mútuas. Ela já faz um grande trabalho para a conscientização do jogo seguro e legal, destacando a importância de utilização apenas de sites autorizados, destaca a necessidade de conscientização do tempo gasto no jogo, a autoavaliação do comportamento do jogo, possibilidade de autoexclusão e fornece canal direto para atendimento em caso de necessidade ao usuário.

Ao analisar as legislações desses países, nota-se que o Brasil incorporou praticamente todos os mecanismos adotados internacionalmente, principalmente em relação à transparência das informações disponibilizadas ao apostador, como tempo de uso, perdas financeiras e saldo disponível.

O país também adotou medidas para inibir comportamentos de risco, como limites de tempo e valores, mecanismos de bloqueio e autoexclusão, além de alertas sobre uso excessivo. E, mais do que

melhoria. A partir do término do prazo de implantação do programa de jogo responsável, os operadores autorizados deverão apresentar semestralmente o relatório de monitoramento à Coljuegos.”

⁵¹ ARGENTINA. Província de Buenos Aires. Ley 15.079, de 4 de diciembre de 2018. Ley Impositiva para el ejercicio fiscal 2019. Regula el juego online y crea el Fondo de Progreso e Inclusión Social. Disponível em: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2018/15079/2404>. Acesso em: 15 nov. 2024.

⁵² Ley 15079/2018. ARTÍCULO 165. El ejercicio de las actividades de juego bajo la modalidad on line, será abordado desde una política integral de responsabilidad social que contemple el juego como un fenómeno complejo, combinando acciones preventivas dirigidas a la sensibilización y difusión de las buenas prácticas del juego, así como los posibles efectos de las prácticas no adecuadas y sus efectos incluirán además intervención y control. Se entenderá por política integral de responsabilidad del juego el conjunto de principios y prácticas a adoptar con el objeto de proteger el orden público garantizando la integridad del juego y optimizando simultáneamente los beneficios para la Sociedad. Los operadores del juego deben: 1) Habilitar una función que le permita al jugador establecer límites de depósitos. 2) Habilitar una función para que el jugador pueda solicitar su exclusión temporal o permanente del juego y/o su restricción horaria. 3) Iniciar una alerta que le indique al usuario que ha iniciado sesión hace más de 3 horas, repitiendo la misma por cada nueva hora cumplida. La Autoridad de Aplicación determinará las modalidades y los tiempos a los que se sujetarán dichas exclusiones, como así también otros mecanismos que permitan perfeccionar estas políticas en el futuro.

Tradução livre: O exercício de atividades de jogos na modalidade online será abordado a partir de uma política abrangente de responsabilidade social que considere o jogo como um fenômeno complexo, combinando ações preventivas destinadas a conscientizar e difundir as boas práticas de jogo, bem como os possíveis efeitos de jogos inadequados. práticas e os seus efeitos também incluirão intervenção e controle. Uma política abrangente de responsabilidade no jogo será entendida como o conjunto de princípios e práticas a adotar para proteger a ordem pública, garantindo a integridade do jogo e simultaneamente otimizando os benefícios para a Sociedade. Os operadores de jogos devem: 1) Habilitar um recurso que permite ao jogador definir limites de depósito. 2) Habilitar uma função para que o jogador possa solicitar sua exclusão temporária ou permanente do jogo e/ou sua restrição de tempo. 3) Iniciar um alerta que informa ao usuário que ele fez login há mais de 3 horas, repetindo-o a cada nova hora concluída. A Autoridade de Execução determinará as modalidades e os tempos a que estarão sujeitas tais exclusões, bem como outros mecanismos que permitam aperfeiçoar estas políticas no futuro.

⁵³ ARGENTINA. Lotería de la Ciudad de Buenos Aires. Disponível em: <https://www.loteriadelaciudad.gob.ar/site/?page=la-organizacion>. Acesso em: 15 nov. 2024.

isso, a legislação brasileira exige que os operadores adotem mecanismos para identificar comportamentos de risco como volume de apostas, frequência, ação, depósitos, dentre outros.

A norma brasileira ainda estabelece a necessidade de campanhas de conscientização sobre jogo responsável, direcionadas tanto à população em geral quanto a grupos mais vulneráveis à dependência.

Esses esforços de conscientização e os mecanismos de controle eficazes no uso de sites de apostas têm como objetivo minimizar os excessos, impedindo que, sob impulsos momentâneos, o usuário tome decisões inconsequentes ou irrefletidas que possam comprometer seu patrimônio e o de sua família.

Dado o potencial nocivo que essa atividade apresenta para os apostadores, é essencial que o Poder Público realize uma fiscalização rigorosa. No entanto, pode ser que as autoridades não disponham de todos os recursos necessários para essa tarefa. Por isso, considerando os desafios que o mercado de apostas ainda enfrentará, a criação de um órgão fiscalizador específico, similar à Coljuegos na Colômbia ou à Lotería de Ciudad de Buenos Aires, pode ser a melhor solução para garantir práticas responsáveis e prevenir o aumento do superendividamento da população brasileira.

Sem prejuízo, a primeira medida a ser adotada é a conscientização por meio de campanhas publicitárias, complementada pela aplicação rigorosa das disposições da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024 e demais normas pertinentes. Isso permitirá aos apostadores tomarem decisões informadas sobre suas práticas de jogo. Ademais, é essencial implementar canais de apoio imediato para jogadores em crise, facilitando o encaminhamento especializado e eficaz, com o objetivo de prevenir maiores perdas financeiras e sociais.

Outro ponto de atenção é a necessidade de avaliação acerca da vedação das propagandas de jogos. Essa questão está sendo debatida por meio do Projeto de Lei nº 2985/2023, de iniciativa do Senador Styvenson Valetim (PODEMOS/RN), que visa alterar a Lei nº 13.756/2018, para proibir a publicidade das bets em estádios e, também, por atletas, influenciadores digitais.

Reconhece-se a necessidade de um maior investimento no setor de saúde para aprimorar o atendimento ao vício, inclusive para prevenir a ludopatia. As medidas não devem se limitar a intervenções após o desenvolvimento da doença, mas sim focar na criação de mecanismos preventivos e eficazes que impeçam sua ocorrência desde o início.

Nesse contexto, é altamente provável que o percentual de 1% dos 12% arrecadados pelos operadores, conforme previsto no artigo 51 da Lei nº 14.790/2023, que altera o artigo 30, da Lei nº

13.756/2018⁵⁴, seja insuficiente para atender à demanda prevista. Isso torna indispensável a readequação desse percentual.

Inferese, portanto, que o governo brasileiro regulamentou as apostas de quota fixa adotando práticas internacionais já consolidadas, de modo a estabelecer mecanismos práticos para proteção dos apostadores. Todavia, considerando as experiências práticas bem sucedidas em outros países, a criação de um órgão especializado para auxiliar o Ministério da Fazenda na fiscalização e repressão ao jogo irresponsável, possa ser uma medida de fortalecimento ao cumprimento da norma vigente. E, do mesmo modo, a reavaliação da alocação de recursos, incluindo o aumento do percentual destinado à saúde, será um passo crucial para enfrentar a complexidade desse mercado e proteger a população de forma eficiente e sustentável.

7 CONCLUSÃO

Diante do exposto, nota-se que os jogos online se consolidaram como uma realidade inegável no Brasil e no mundo, tornando sua proibição completa inexecutável. Nesse contexto, a regulamentação é essencial, permitindo ao Estado aumentar sua arrecadação e viabilizar a adoção de medidas práticas de fiscalização e controle do setor de apostas.

Como forma de compatibilizar o entretenimento e jogo responsável, minimizando o aumento do superendividamento da população brasileira, à luz da proteção dada pelo Código de Defesa do Consumidor, bem como da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, regulada pela Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, é fundamental promover campanhas de conscientização abrangentes. Essas campanhas precisam educar não apenas os grupos mais vulneráveis, mas toda a sociedade, destacando que o jogo de azar não é uma forma de investimento, mas mero entretenimento. Uma população ciente dos riscos poderá exercer o seu poder de escolha de forma mais consciente.

Ademais, cabe ao Ministério da Fazenda manter um rigoroso controle das normas da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, especialmente no que se refere à prevenção de comportamentos de risco e à transparência das informações fornecidas aos apostadores, como tempo de uso, perdas financeiras, saldo disponível e mecanismos de bloqueio e autoexclusão. Se a fiscalização se mostrar insuficiente, deve-se considerar a criação de órgãos especializados, como os existentes na Colômbia e em Buenos Aires, na Argentina.

Por fim, é imprescindível reavaliar a veiculação de propaganda, bem como o investimento no setor de saúde, já que apenas 1% das destinações governamentais serão repassadas ao Ministério da

⁵⁴ Art. 51, da Lei nº 14.790/2023. A Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, passa a vigorar com as seguintes alterações: (...). “Art. 30 (...) VI - 1% (um por cento) para o Ministério da Saúde, para medidas de prevenção, controle e mitigação de danos sociais advindos da prática de jogos, nas áreas de saúde.”

Saúde, garantindo que as ações preventivas sejam realizadas antes do surgimento do vício, priorizando uma abordagem integrada e proativa para minimizar a ludopatia e seus impactos.

REFERÊNCIAS

CANTON, Ana Maria (org.). A rede lotérica no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.

CAMARGOS, Cíntia Morato. Comportamento do consumidor: o sonho de ganhar na loteria, 2004, 55f. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Marketing). Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2004.

DUARTE, Davi. Loterias no Brasil: legalidade e ilegalidade. Revista Esmafe: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, Recife, n. 10, p. 189-211, dez. 2006.

GARCIA, Leonardo de Medeiros. Código de Defesa do Consumidor comentado: artigo por artigo. 12. ed. ver. ampl. e atual., Salvador: JusPODIVIM, 2016.

GOMES, Daniela Vasconcellos. A proteção dos consumidores-apostadores na comercialização das loterias: a imposição do dever de informar em busca do jogo responsável. 2017, disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3794/1/t2-2-1-daniela-004.pdf>.

MARQUES, Claudia Lima. Comentários ao Código de Defesa do Consumidor. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil: Contratos em Espécie. Vol. 3. Décima Edição. São Paulo: Atlas, 2010.