Luiz César Martins Loques

DIREITO E REGULAÇÃO DAS APOSTAS NO BRASIL

Comentários à Lei nº 14.790/2023

2ª edição
Revista, atualizada e ampliada

2027

EDITORA JusPODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa e altera:

I – a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, para consolidar e estabelecer novas regras sobre a distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda e sobre a distribuição de prêmios realizada por organizações da sociedade civil, com o intuito de arrecadar recursos adicionais destinados à sua manutenção ou custeio;

II – a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para estabelecer diretrizes e regras para a exploração da loteria de apostas de quota fixa; e

III – a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, para dispor sobre a taxa de autorização referente às atividades de que trata a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971.

Parágrafo único. O disposto nesta Lei não se aplica às loterias, que permanecerão sujeitas à legislação especial.

Das modalidades lotéricas presentes na Lei nº 13.756/2018:

O art. 1º, *caput,* define que as apostas de quota fixa são uma espécie de modalidade lotérica, movimento este que já havia sido feito na Lei nº 13.756/2018.

Por modalidade lotérica, entende-se os tipos normativos que permitem a criação de produtos lotéricos pela administração pública[1]. Em resumo, são as formas gerais pelas quais o serviço lotérico poderá ser explorado.

De acordo com o art. 14, §1º da Lei nº 13.756/2018[2], são modalidades lotéricas: I – loteria federal (espécie passiva); II – loteria de prognósticos numéricos; III – loteria de prognóstico específico; IV – loteria de prognósticos esportivos; e V – loteria instantânea exclusiva (Lotex).

A **Loteria Federal**, também conhecida como loteria de espécie passiva, é uma modalidade na qual o apostador adquire bilhetes já numerados. Esses bilhetes podem ser adquiridos tanto por meio físico (impresso) quanto em meio virtual (eletrônico). O foco desta modalidade é a simplicidade na participação, pois o apostador compra bilhetes com números predefinidos e aguarda o sorteio.

Na **Loteria de Prognóstico Numérico**, o apostador tenta prever quais serão os números sorteados em um concurso.

A **Loteria de Prognóstico Específico** foi criada pela Lei nº 11.345/2006, com as finalidades específicas de, resumidamente, fomentar as práticas esportivas e parcelar débitos tributários das instituições participantes.

Seu produto lotérico "Timemania", segundo a Caixa Econômica Federal ("CEF"), operacionaliza-se da seguinte forma: o apostador indica, dentro de um conjunto de prognósticos sobre números inteiros e de um clube de futebol, mediante o pagamento de uma quantia prefixada por aposta efetuada, àquele(s) que acredita ser(em) o vencedor(es).

---

1. FERNANDES, Roberto Brasil. **Direito das loterias no Brasil: conceitos e aspectos jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 17.

2. Art. 14. O produto da arrecadação total obtida por meio da captação de apostas ou da venda de bilhetes de loterias, em meio físico ou virtual, será destinado na forma prevista neste Capítulo, ressalvado o disposto no Capítulo V desta Lei ou em lei específica. *(Redação dada pela Lei nº 14.455, de 2022)*

   § 1º Consideram-se modalidades lotéricas: I – loteria federal (espécie passiva): loteria em que o apostador adquire bilhete já numerado, em meio físico (impresso) ou virtual (eletrônico); II – loteria de prognósticos numéricos: loteria em que o apostador tenta prever quais serão os números sorteados no concurso; III – loteria de prognóstico específico: loteria instituída pela *Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006* ; IV – loteria de prognósticos esportivos: loteria em que o apostador tenta prever o resultado de eventos esportivos; e V – loteria instantânea exclusiva (Lotex): loteria que apresenta, de imediato, se o apostador foi ou não agraciado com alguma premiação.

O resultado do concurso é apurado por meio de sorteio público, distribuindo-se os prêmios entre os acertadores, mediante rateio[3].

A **Loteria de Prognóstico Esportivo** é aquela em que o apostador tenta prever o resultado de eventos esportivos. Isso inclui adivinhar resultados de jogos ou competições esportivas.

A **Loteria Instantânea e Exclusiva (Lotex)** é aquela em que o apostador descobre imediatamente se foi agraciado com algum prêmio. A revelação é instantânea, geralmente por meio de "raspadinhas" ou métodos digitais que mostram o resultado no momento da ação do apostador. O foco está intrinsecamente relacionado à sorte, uma vez que os prêmios já estão predeterminados.

Das modificações na legislação especial:

A Lei nº 14.790/2023, conforme se verá especificamente nos comentários aos artigos finais deste trabalho, operou modificações relevantes em duas leis e em uma medida provisória.

A primeira se deu no âmbito da Lei nº 5.768/1971, para estabelecer novas regras sobre a distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda e sobre a distribuição de prêmios realizada por organizações da sociedade civil, com o intuito de arrecadar recursos adicionais destinados à sua manutenção ou custeio.

As modificações operadas na referida lei tiveram como principal impacto dar uma nova feição ao sistema geral, já que boa parte de suas previsões se mostravam desconexas do cenário normativo atual. Nesse mesmo sentido, foram operadas às modificações na MP nº 2.158-35/2001, que uniformizou as regras sobre a taxa de autorização referente à autorização das atividades de que trata a lei supracitada.

Com relação às modificações da Lei nº 13.756/2018, houve também uma repaginação na forma pela qual o serviço era prestado, dando um verdadeiro viés de setor regulado às apostas de quota fixa no Brasil. Um exemplo marcante disso, é a previsão de um termo de compromisso

3. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Circular CAIXA nº 707, de 04 de janeiro de 2016.** Regulação da loteria de prognóstico específico sobre o resultado de sorteios de números e de entidades de prática desportiva: Loto XIII – Timemania. Vice-Presidência de Governo e Loterias, Superintendência Nacional de Loterias, 2016. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/circulares-caixa-loterias/CIRCULAR_CAIXA_N_707.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024.

entre o agente operador e à administração pública, semelhante ao que acontece na seara do Banco Central do Brasil ("BACEN") e da Comissão de Valores Mobiliários ("CVM").

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I – aposta: ato por meio do qual se coloca determinado valor em risco na expectativa de obtenção de um prêmio;

II – quota fixa: 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;

III – apostador: pessoa natural que realiza aposta;

IV – canal eletrônico: 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;

V – aposta virtual: aquela realizada diretamente pelo apostador em canal eletrônico, antes ou durante a ocorrência do evento objeto da aposta;

VI – aposta física: aquela realizada presencialmente mediante a aquisição de bilhete em forma impressa, antes ou durante a ocorrência do evento objeto da aposta;

VII – evento real de temática esportiva: 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:

a) 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

b) por organizações de administração do esporte sediadas fora do País;

VIII – jogo *on-line*: 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;

IX – evento virtual de jogo *on-line*: evento, competição ou ato de jogo *on-line* cujo resultado é desconhecido no momento da aposta;

X – agente operador de apostas: pessoa jurídica que recebe autorização do Ministério da Fazenda para explorar apostas de quota fixa; e

XI – aplicações de internet: o conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet.

Dos conceitos estabelecidos pelo art. 2º:

- **Aposta**:

Conforme o dispositivo, a aposta é um ato no qual se transfere determinado valor em dinheiro, "em risco", na expectativa de obtenção de um prêmio.

Em primeiro lugar, deve-se diferenciar a aposta como ato e o contrato de prestação de serviços entre o apostador e consumidor, já que apostar não é um ato isolado, mas um dos elementos que compõe a prestação do serviço de aposta de quota fixa.

No setor que se está analisando, a aposta é o ato que concretiza a obrigação do apostador-consumidor no contrato, enquanto a do agente operador se dá no fornecimento do serviço e administração dos elementos a ele correlacionados. Essa dinâmica obrigacional forma o contrato de prestação de serviço de apostas de quota fixa.

A aposta se materializa, portanto, quando da efetiva transferência do dinheiro do apostador ao agente operador, quando esta passa a estar "em risco", na expectativa de obter o prêmio.

Todos as ações anteriores, como a publicidade em desacordo com as regras específicas do setor, estão no âmbito da responsabilidade civil pré-contratual.

- **Quota Fixa**:

A ideia de quota fixa é o que diferencia essa modalidade lotérica. Quando se fala em "quota fixa", o apostador sabe exatamente o quanto receberá em caso de sucesso no evento apostado. No limite, a modalidade lotérica de apostas de quota fixa apenas representa o fator de multiplicação (popularmente conhecida como "odds") que o apostador tem à disposição para cada evento.

Para exemplificar, pensemos em um evento real de temática esportiva entre o time A e o time B, por um campeonato de futebol masculino profissional. A vitória do time é A é cotada a 1,30, enquanto

a vitória do time B é cotada a 4,50. Nesse mesmo evento, a realização de um gol, pelo atleta Fulano, do time B, é cotado a 1,96.

Se o apostador transfere R$ 1.000,00 (mil reais) para a plataforma, e aposta separadamente em cada um desses eventos distintos (vitória do time B dos times e o gol do atleta Fulano), uma vez que esses eventos se operam na realidade, ele ganhará, respectivamente: R$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) e R$ 1.960,00 (mil novecentos e sessenta reais).

- **Apostador:**

Segundo a literalidade do dispositivo, apostador seria a pessoa natural que realiza a aposta. Apesar de parecer redundante, a redação pressupõe o entendimento da diferença que propusemos anteriormente.

A lei restringe a qualidade de apostador às pessoas naturais, excluindo associações, fundações ou sociedades empresárias. Essa previsão é positiva, pois confere um caráter personalista ao apostador, evitando que um contrato de consumo de prestação de serviço seja confundido com um contrato civil ou mercantil entre duas pessoas jurídicas, em que as partes seriam presumidas como paritárias e simétricas[4].

- **Canal Eletrônico**:

O conceito de canal eletrônico disposto na lei é amplo. Segundo sua literalidade, o canal eletrônico é a plataforma (sítio eletrônico, aplicação de internet ou ambas) de propriedade ou sob administração do agente operador, que viabiliza a realização de aposta por meio exclusivamente virtual.

Em suma, o conceito de canal eletrônico abrangeria todas as formas de interação eletrônica, sendo um termo mais abrangente que

4. Art. 421-A. Os contratos civis e empresariais presumem-se paritários e simétricos até a presença de elementos concretos que justifiquem o afastamento dessa presunção, ressalvados os regimes jurídicos previstos em leis especiais, garantido também que: (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

   I – as partes negociantes poderão estabelecer parâmetros objetivos para a interpretação das cláusulas negociais e de seus pressupostos de revisão ou de resolução; (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

   II – a alocação de riscos definida pelas partes deve ser respeitada e observada; e (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

   III – a revisão contratual somente ocorrerá de maneira excepcional e limitada. (Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019)

cobre todas as interfaces digitais (inclusive as aplicações de internet) utilizadas para viabilizar as apostas virtuais.

- **Aposta Virtual e Aposta Física**:

A diferença central entre as apostas virtuais e as apostas físicas é a forma pela qual ocorrem. Na aposta física, o agente adquire o bilhete presencialmente e poderá fazê-lo antes do início do evento apostado (popularmente conhecida como "aposta pré-live") ou durante a realização do evento (popularmente conhecida como "aposta no live"). Na aposta virtual, o apostador poderá fazer o mesmo, desde que use um canal eletrônico. Pode-se dizer, portanto, que o Brasil possui um regime híbrido da forma de oferta do serviço de apostas de quota fixa.

Diferentemente de outras modalidades lotéricas, a aposta de quota fixa permite que o agente a realize durante o evento. Por exemplo, no intervalo de uma partida de futebol, nada impede que uma pessoa realize uma aposta para que o time visitante marque um gol no segundo tempo.

Ninguém pode fazer uma aposta durante um sorteio na modalidade lotérica de prognóstico numérico (Mega-sena, por exemplo). Isso, independente da forma, é da natureza do concurso e não da forma pela qual a aposta se materializa.

Existem alguns argumentos fora da técnica pura do Direito que podem ser alvo de comentários. O principal deles está relacionado com a noção de eficiência operacional, já que a presença em ambos os meios permite a coleta de dados mais abrangentes sobre os hábitos e preferências dos consumidores, possibilitando uma melhor segmentação de mercado, marketing direcionado, gerando uma otimização das operações com as informações coletadas.

- **Evento Real de Temática Esportiva**:

A noção de "Evento Real de Temática Esportiva" será explorada nos comentários ao art. 3º.

- **Jogos *On-line* e Evento Virtual de Jogos *On-line***:

A noção de "Jogos *on-line* e Evento Virtual de Jogos *on-line*" será melhor explorada nos comentários ao art. 3º.

- **Agente Operador de Apostas**:

O agente operador, segundo a lei em comento, é a pessoa jurídica com autorização da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda ("SPA/MF") para explorar apostas de quota fixa. Em uma interpretação literal, tem-se que, *a contrario sensu*, àqueles que exercem a atividade empresarial, mas não possuem a autorização do Ministério da Fazenda, não poderiam valer-se desse nome, devendo-se ser utilizada a nomenclatura "pessoa jurídica interessada" ou "requerente". Essa questão formal, a nosso ver, é irrelevante.

O problema fica por conta da visão reducionista da definição legal, ignorando o conceito de fornecedor que está presente no art. 3º do CDC[5].

Na realidade, o agente operador é mais do que a pessoa jurídica com uma autorização da administração pública. O agente operador é, em verdade, fornecedor, para fins de aplicação do CDC. Ademais, deve-se ter em mente que o agente operador oferece a prestação do serviço em cadeia, ou seja, com a colaboração de outros agentes econômicos, como acontece com as instituições financeiras que atuam como intermediárias nas transações de pagamento[6].

Exatamente por isso, já que o art. 27 da Lei nº 14.790/2023 fala em direitos do consumidor, deveria enquadrar o operador nessa posição expressamente, redefinindo-o como aquela pessoa jurídica, constituída sob a forma de sociedade empresária limitada ou anônima, que promove a prestação de serviços de apostas de quota fixa, mediante a concessão de uma outorga.

5. Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

6. Art. 3º Os aportes e as retiradas de recursos financeiros pelos apostadores, bem como o pagamento de prêmios pelos agentes operadores, deverão ser realizados exclusivamente por meio de transferência eletrônica entre uma conta cadastrada do apostador e a conta transacional do agente operador, ambas mantidas em instituições financeiras ou de pagamento autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. § 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.

Aplicações de Internet:

As aplicações na internet são consideradas o conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas por meio de um terminal conectado à internet.

De forma breve, em nossa visão, as aplicações de internet podem ser entendidas como as funcionalidades que, dentro das plataformas de apostas, permitem o apostador a tomar suas decisões, como o verificador de saldo remanescente e os elementos de visualização que mostram os confrontos esportivos ofertados.

Essas aplicações são parte essencial das operações, permitindo que os usuários tenham acesso e controle sobre suas apostas de maneira eficaz e segura.

Art. 3º As apostas de quota fixa de que trata esta Lei poderão ter por objeto:

I – eventos reais de temática esportiva; ou

II – eventos virtuais de jogos on-*line*.

Parágrafo único. Não poderão ser objeto das apostas de que trata o *caput* deste artigo os eventos esportivos que envolvam as categorias de base ou eventos que envolvam exclusivamente atletas menores de idade em qualquer modalidade esportiva.

O papel da regulação pública:

O art. 3º pode ser considerado um dos principais pontos da lei, de modo que é a partir dele que o setor definirá que tipo de evento pode ser objeto de apostas no país.

O referido artigo pode ser considerado uma típica manifestação da regulação pública[7-8-9], uma vez que o Estado brasileiro, por meio

7. "A regulação da atividade econômica é compreendida, para fins da análise que se seguirá, como o conjunto de formas indiretas de intervenção do Estado sobre a atividade econômica – em oposição à intervenção direta, que é aquela do Estado enquanto empresário, isto é, enquanto ofertante de bens e serviços no mercado. A regulação estatal geralmente está associada à mitigação de falhas de mercado, tais como monopólios naturais, bens públicos (em sentido econômico), externalidades e assimetrias de informação, assim como a aspectos de natureza redistributiva (como, por exemplo, políticas de subsídios cruzados e metas de universalização).

da edição de um conjunto normativo, intervém diretamente em uma atividade econômica[10], a fim de garantir a observância do interesse público[11] e a imposição de limites legais aos agentes privados que desejam explorá-la.

Nessa mesma linha, define Patrícia Baptista: "conjunto de ações tipicamente estatais que devem ser coordenadas de modo que se permita o exercício de uma dada atividade econômica – seja ela essencialmente

---

Nessa perspectiva, a regulação adota um prisma eminentemente normativo, além, logicamente, das funções de fiscalização, sanção e solução de conflitos entre agentes regulados". SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro. **Regulação e concorrência: a atuação do CADE em setores de infraestrutura**. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2013. E-book. ISBN 9788502200142. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502200142/. Acesso em: 17 maio 2024.

9. Deve-se ter em mente a crítica de Diogo Coutinho sobre a amplitude do conceito de regulação: "A expressão "regulação" pode estar associada a ideias amplas de ordenação jurídica do capitalismo ou atuação do Estado em setores específicos da economia. O uso da expressão regulação, desse modo, não traz novidade. Por outro lado, se "regulação" tiver uma pluralidade muito grande de sentidos, pode resultar em um conceito inútil. Dito de outro modo: se regular significar tudo, toda e qualquer forma de ordenação, pouca será sua valia". COUTINHO, Diogo R. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2014. E-book. ISBN 9788502221727. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502221727/. Acesso em: 17 maio 2024.

9. Diogo Coutinho ainda alerta para os diversos conceitos que o termo regulação pode ter na literatura: "Pode significar também uma influência deliberada do Estado, em um sentido mais amplo, de modo a atingir comportamentos sociais e econômicos. Regimes rígidos de comando e controle (como o planejamento econômico do setor público ou os mecanismos de saúde pública para o controle de doenças infecciosas, por exemplo), assim como regimes fundados na utilização de outras formas de influência, tais como os incentivos econômicos (subsídios, por exemplo), poderes e cláusulas contratuais, oferta ou requerimento de informações, arranjos de concessão, parcerias público-privadas e outras ferramentas, são modalidades de ação regulatória do Estado. Anthony Ogus também vê no termo regulação significados diferentes. Regulação pode, para ele, significar diferentes formas de controle comportamental mas, na retórica dos homens públicos, empresários e políticos, explica Ogus (1994: 1), a expressão em geral tem seu sentido vinculado aos complexos efeitos da atuação governamental sobre uma indústria ou ainda à necessidade de desregular. Nesse contexto, ligada ao quotidiano da administração, monitoramento ou supervisão de mercados, regulação quer significar um controle contínuo e sustentado, exercido por uma agência pública sobre atividades tidas como relevantes por uma comunidade". COUTINHO, Diogo R. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2014. E-book. ISBN 9788502221727. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502221727/. Acesso em: 17 maio 2024.

10. Existem conceitos mais diretos para regulação estatal: "(...) toda a intervenção do Estado no comportamento económico das empresas privadas, ficando de fora a participação directa do Estado na própria actividade económica". MOREIRA, Vital. **Auto-Regulação Profissional e Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 1997, p. 35.

11. Para o aprofundamento da discussão sobre o interesse público ver: LOQUES, Luiz César Martins. O acionista controlador como representante do interesse público nas sociedades de economia mista: o papel do art. 238 da LSA. **Interesse Público**. Belo Horizonte, v. 25, n. 141, set./out. 2023. p.189-204.

privada ou um serviço público – em consonância com os interesses da coletividade"[12].

No mesmo sentido, Alexandre dos Santos Aragão[13]:

> (...) podemos condensadamente definir a regulação da economia como o conjunto de medidas legislativas, administrativas, convencionais, materiais ou econômicas, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da autonomia empresarial ou meramente indutiva, determina, controla, ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e os orientando em direções socialmente desejáveis.

Se fossemos apenas seguir essas premissas, a Lei nº 14.790/2023 já cumpriria esses requisitos conceituais[14], uma vez que estabelece um conjunto de normas de observância obrigatória que legitimam uma autoridade pública a aplicá-las multifacetadamente, ou seja, possibilitando, por meio do sistema jurídico, o desenvolvimento de diferentes mecanismos de intervenção na atividade econômica, como o sancionatório, sancionatório e o fiscalizatório.

Ruy Pereira Camilo Júnior define que o desenvolvimento econômico é um desafio regulatório[15]. Para o professor da USP, a construção da noção de desenvolvimento, tal como seria exigida pela nossa ordem econômica constitucional, também passa pela regulação, uma vez que não se pode ignorar sua construção institucional[16]:

---

12. BAPTISTA, Patrícia. A evolução do Estado regulador no Brasil – Desenvolvimento, globalização, paternalismo e judicialização. **Revista Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, ano 15, n. 175, p. 59-65, set. 2015, p. 59.
13. ARAGÃO, Alexandre Santos do. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012, p. 208.
14. O papel da regulação pública sobre o setor de apostas de quota fixa não deve ser pautado sobre um debate moral, que deveria ficar restrito ao plano legislativo. Nesse sentido: "A discussão sobre a regulamentação dos jogos não deve ser pautada pela tolerância da prática por determinada parcela da sociedade em determinado momento histórico, e sim por uma criteriosa análise dos custos e benefícios da prática em questão". RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert, RIBEIRO, Gustavo Sampaio de Abreu. O Dobro ou Nada: a Regulação de Jogos de Azar. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 625-650, jul./dez. 2012.
15. JUNIOR, Ruy Pereira Camilo. **Direito societário e regulação econômica**. Barueri: Editora Manole, 2018. E-book. ISBN 9788520457351. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520457351/. Acesso em: 18 maio 2024.
16. JUNIOR, Ruy Pereira Camilo. **Direito societário e regulação econômica**. Barueri: Editora Manole, 2018. E-book. ISBN 9788520457351. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520457351/. Acesso em: 18 maio 2024.

> i) A limitação do poder estatal e do poder econômico privado, que muitas vezes se alimentam reciprocamente pela corrupção e pela captura,112 impedindo que os demais agentes econômicos consigam participar dos mercados e colher os resultados de seus investimentos e apropriando-se ilicitamente de parte dos ganhos de eficiência decorrentes dos processos de privatização. Instrumentos para essa limitação devem ser: a) a referida integração internacional do país, ao estabelecer benchmarks para a gestão pública e concorrência potencial para os grandes grupos econômicos nacionais; b) mecanismos de participação e transparência, bem como foros para o diálogo entre regulador e representantes de todos os interesses afetados, com plena prestação de contas (*accountability*).
>
> ii) A previsibilidade da conduta dos agentes econômicos, favorecendo seu planejamento econômico, reduzindo custos de transação, dando incentivo e segurança a seus investimentos e criando confiança e condições de cooperação entre eles. Weber ligou o progresso econômico ao Direito racional, por estabilizar as expectativas dos agentes econômicos. Especificamente no campo regulatório, há nos países em desenvolvimento o hábito da imposição pelos governos de renegociação de contratos de concessão fora das hipóteses pactuadas.
>
> iii) O relevante papel redistributivo da regulação econômica nos países em desenvolvimento, dada a limitação de outorga de subsídios diretos aos hipossuficientes, por causa da ineficiência administrativa e das restrições fiscais e orçamentárias do Estado.
>
> iv) A adequação do marco regulatório de cada setor econômico às exigências específicas de cada um, pois o desenvolvimento, enquanto aumento de produtividade e de renda per capita, "é determinado por fenômenos de crescimento que têm lugar em subconjuntos, ou setores, particulares".

Floriano de Azevedo Marques Neto, por sua vez, define que a atividade envolve a noção de equilíbrio, o que transforma a forma como o Estado se posiciona: de uma postura vertical em relação aos particulares para uma postura horizontal[17].

17. "A atividade de regulação pressupõe, a meu ver, a noção de equilíbrio. Opõe-se, frontalmente, à unilateralidade típica presente na ideia de autoridade estatal tradicional. Mais do que isso, o exercício da regulação importa, necessariamente, a composição dos interesses endógenos de um dado segmento da atividade econômica ou social, sem descurar nesta composição de interesses difusos, gerais ou titularizados por hipossuficientes, interesses estes necessariamente à cura da autoridade estatal. A atividade regulatória, deixe-se claro desde logo, não exclui a presença da autoridade do Estado. Ao contrário, admite-a e mesmo exige sua presença, como mais adiante detalharei. O que se altera, contudo, é o modo de exercício desta autoridade. Em vez de se relacionar com os agentes privados

A regulação das apostas de quota fixa ainda lida com outra dimensão: os efeitos sociais que essa atividade econômica gera. Não se pode ignorar que, em alguma medida, a atividade de apostas de quota fixa desafia, em princípio, objetivos públicos que importam ao Estado brasileiro, como a prevenção ao vício humano e a educação financeira (responsabilidade financeira)[18].

Por fim, deve-se ter em mente que argumentos e linhas de pensamento que são, por natureza, contrários à existência da regulação não possuem grandes expressões práticas, uma vez que são reticentes com a própria relação "Estado-Economia" e o papel do Estado[19-20].

---

exclusivamente pelo vetor vertical, impositivo e unilateral, interage com eles num vetor predominantemente horizontal, negocial, permeado por negociações e concessões recíprocas. Ademais, há um traço necessário de responsabilidade no manejo desta autoridade que não mais estabelece normas e padrões de conduta a partir apenas de sua leitura do que seja o interesse público, mas se impõe como objetivo manter equilibrados os interesses envolvidos naquela dada relação econômica de modo que, a um só tempo, possa perseguir os interesses (públicos) aviltados sem sacrificar demasiados interesses dos particulares e sem comprometer a reprodução e preservação das relações econômicas reguladas". MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação estatal e autorregulação na economia contemporânea. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 9, n. 33, p. 79-94, jan./mar. 2011.

18. O Estado brasileiro fomenta diversos programas de conscientização sobre a importância da saúde e educação financeira, sobretudo, pela atuação do regulador do mercado de capitais, a CVM. Ver: https://www.gov.br/cvm/pt-br/assuntos/noticias/dia-da-saude-financeiraa101967746004112a1d7d7efdc617466; https://www.gov.br/cvm/pt-br/assuntos/educacao e https://www.gov.br/cvm/pt-br/assuntos/noticias/cvm-e-sebrae-em-parceria-com-mec-lancam-cursos-deeducacao-financeira-nas-escolas.

19. Um bom exemplo de obra que possui essa visão é: RAMOS, André Luiz Santa Cruz. **Os fundamentos contra o antitruste**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.

20. Sobre o movimento de desregulação explica Diogo Coutinho: "Entretanto, os anos 1970 representaram uma nova mudança. Nessa década, a economia mundial experimentou os dissabores de dois choques do petróleo e de uma crise da dívida. Simultaneamente, o pêndulo das macrotendências na política passa à direita liberal e um movimento pró-mercado passa a ganhar corpo. As vitórias eleitorais de Margaret Thatcher (sobre o trabalhista James Callaghan) e Ronald Reagan (sobre o democrata Jimmy Carter), em 1979 e 1980, respectivamente, e a derrota dos sociais-democratas suecos, cuja coalizão tinha maioria no parlamento desde 1932, são marcos representativos dessa mudança. Nesse contexto, a desregulação – expressão que se pode traduzir no afrouxamento de regras, rígidas na maior parte das vezes, de mercados até então fortemente regulados com vistas à concorrência – tem início com um sentimento de descrença nas intervenções governamentais, causado em boa parte por dada conjuntura econômica desfavorável. No contexto, a chamada estagflação, combinação de baixo crescimento com inflação, traduziu-se, de maneira mais ou menos intensa, em insatisfação social relacionada ao aumento do desemprego e dos preços ao consumidor". COUTINHO, Diogo R. **Direito e economia política na regulação de serviços públicos**. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2014. E-book. ISBN 9788502221727. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502221727/. Acesso em: 17 maio 2024.

Do Regulador Setorial:

Defendemos a visão de que o Ministério da Fazenda funciona como um verdadeiro regulador setorial, valendo-se, para tal, do auxílio de um órgão específico: a Secretaria de Prêmios e Apostas. Nesse mesmo sentido, definiu o art. 2º, III da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024[21].

Dividida em três subsecretarias (de Autorização, Monitoramento e Fiscalização e Ação Sancionadora), a SPA/MF tem como funções institucionais, em suma, mediar, organizar e promover os processos administrativos de autorização dos agentes operadores; monitorar e fiscalizar o setor; e processar e julgar os processos administrativos sancionadores[22].

---

21. Art. 2º Para fins desta Portaria, considera-se: III – regulador: órgão responsável por regular, autorizar e fiscalizar as atividades relacionadas às apostas de quota fixa, correspondendo à Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda.

22. Art. 55. À Secretaria de Prêmios e Apostas compete: I – autorizar, permitir e conceder, regular, normatizar, monitorar, supervisionar, fiscalizar e sancionar, na forma da Lei: a) a distribuição gratuita de prêmios a título de propaganda; b) a distribuição gratuita de prêmios realizada por organizações da sociedade civil; c) a captação antecipada de poupança popular; d) as apostas de quota fixa; e) os *sweepstakes* e as loterias realizadas por entidades promotoras de corridas de cavalos; e f) as loterias, em todas as suas modalidades; II – formular, propor, executar e supervisionar, no âmbito do Governo federal, a política de apostas e promoções comerciais, provendo a edição e manutenção de normas, manuais e instruções técnicas; III – prover os sistemas e demais soluções de tecnologia da informação necessários ao desenvolvimento de suas atividades; IV – instaurar o processo administrativo e aplicar sanções administrativas por infração à lei e aos regulamentos aplicáveis aos segmentos de que trata o inciso I; V – regular, fiscalizar e aplicar sanções administrativas, na forma da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, em relação aos deveres previstos nos seus art. 10 e art. 11; VI – celebrar termo de compromisso, na forma da lei, em qualquer fase do processo administrativo destinado a apurar irregularidades nos segmentos de que trata o inciso I, até a tomada da decisão de primeira instância; VII – disciplinar as penalidades e o processo administrativo sancionador para a apuração de infrações administrativas, de que trata o inciso IV; e VIII – dispor sobre regras para preservar o jogo responsável, com a possibilidade de limitar a quantidade, a frequência e os valores de apostas por evento ou por apostador. Art. 56. À Subsecretaria de Autorização compete: I – analisar pedidos de autorização: a) de distribuição gratuita de prêmios, mediante sorteio, vale-brinde, concurso, ou operação assemelhada, a título de propaganda ou realizada por organizações da sociedade civil; b) de captação de poupança popular; c) no âmbito federal, para exploração de apostas de quota fixa e demais modalidades lotéricas; e d) de *sweepstakes* e loterias realizadas por entidades promotoras de corridas de cavalos; II – subsidiar, por meio de estudos e análises técnicas, a formulação de normas relacionadas às apostas de quota fixa e demais modalidades lotéricas; e III – propor os critérios para a concessão das autorizações expedidas pela Secretaria. Art. 57. À Subsecretaria de Monitoramento e Fiscalização compete: I – supervisionar e desenvolver ações de fiscalização relativas: a) às promoções comerciais e demais campanhas promocionais dedicadas à distribuição gratuita de prêmios, a título de propaganda ou realizadas por organizações da sociedade civil, mediante sorteio, vale-brinde, concurso, ou operação assemelhada, e de captação de poupança popular; b) à exploração de apostas de quota fixa e demais modalidades lotéricas; e c) aos sweepstakes e loterias realizadas por entidades promotoras de corridas de cavalos; II – monitorar

Conforme destacado anteriormente, a formulação de um conjunto de normas obrigatórias, que autorizam a intervenção da autoridade pública de maneira direta na atividade econômica, são essenciais para a regulação. Dessa forma, parece ser correto afirmar que o órgão público federal responsável por desenvolver, aplicar, fiscalizar e sancionar comportamento que não seja considerado o regulador do setor, assumindo a titularidade da atividade regulatória.

- **Eventos reais de temática esportiva**:

O inciso I define que podem ser explorados "eventos reais de temática esportiva", nos exatos termos do que fora definido no art. 1º, VII, "a" e "b".

Exatamente por isso, não estão abrangidos neste escopo eventos que não estão relacionados ao conteúdo esportivo, assim definidos pela Lei nº 14.597/2023 (ver comentários ao art. 1º, VII, "a" e "b").

Um exemplo emblemático são os *reality shows*[23], que um requisito disposto pela lei (caráter de imprevisibilidade do resultado no

---

o cumprimento dos normativos relacionados à corrupção, lavagem de dinheiro e outros delitos, no âmbito das apostas esportivas, demais modalidades lotéricas definidas em lei, promoções comerciais e captação antecipada de poupança popular; III – definir os requisitos técnicos dos sistemas a serem observados pelos entes autorizados; IV – prover os sistemas de monitoramento de apostas e de promoção comercial e demais soluções de tecnologia da informação necessários ao desenvolvimento das atividades da Secretaria; V – monitorar o correto recolhimento dos tributos federais devidos pelos operadores e apostadores, e os repasses aos destinatários legais; VI – fiscalizar o cumprimento das normas e dos regulamentos atinentes aos direitos dos apostadores e demais normativos relacionados aos temas de competência da Secretaria; VII – propor, a partir das atividades de fiscalização, medidas corretivas, ajustes e aprimoramentos nos normativos relacionados aos temas da Secretaria; VIII – analisar as prestações de contas das promoções comerciais e demais campanhas promocionais objeto de processos administrativos autorizadores de distribuição gratuita de prêmios, a título de propaganda ou realizada por organizações da sociedade civil, mediante sorteio, vale-brinde, concurso, ou operação assemelhada, e de captação de poupança popular; e IX – instaurar, instruir e analisar o processo administrativo sancionador para apuração de irregularidades e propor à Subsecretaria de Ação Sancionadora a aplicação de sanções administrativas ou o arquivamento do processo. Art. 58. À Subsecretaria de Ação Sancionadora compete: I – julgar os processos administrativos sancionadores, em primeira instância, observados os limites e as competências legais e infralegais previstos, os pedidos de reconsideração e os pedidos de revisão formulados nesses processos; II – decidir, motivadamente, a aplicação de sanções administrativas ou o arquivamento do processo, quando não configurada a irregularidade; III – realizar o juízo de admissibilidade dos recursos e instruir os autos para submissão à autoridade superior; e IV – propor a celebração de termo de compromisso, na forma da lei, em qualquer fase do processo administrativo até a tomada da decisão de primeira instância.

23. O mesmo acontece com premiações como o Oscar e os desfiles das escolas de samba do Rio de Janeiro e São Paulo.

momento da aposta), contudo, não possui a pertinência temática exigida. Além disso, são organizados por empresas que exploram o entretenimento como objetivo final e não por entidades reconhecidas que administram o esporte nacional, estadual ou local.

Portanto, segundo a lei brasileira, só podem ser objeto de apostas de quota fixa, os eventos que tenham caráter esportivo (requisito subjetivo), mas que também sejam organizados pela entidade nacional de administração daquela modalidade, por suas organizações afiliadas ou por organizações de administração de esporte estrangeiras (requisito objetivo).

Portanto, a lei autoriza expressamente que se aposte em competições esportivas organizadas pela Confederação Brasileira de Futebol-CBF (organização nacional de administração do esporte) ou por uma afiliada, como a Federação do Estado do Rio de Janeiro-FERJ.

Ademais, a lei ainda autoriza que se aposte em campeonatos de entidades estrangeiras reconhecidas, como a União das Federações Europeias de Futebol-UEFA (organização de administração do esporte sediada fora do país).

É importante relembrar que no âmbito infralegal, a Portaria Interministerial MF/MESP/AGU Nº 28/2024, definiu que cabe ao Ministério do Esporte definir, e manter atualizada, a lista das modalidades esportivas que podem ser objeto de apostas[24].

Eventos virtuais de jogos *on-line*:

O inciso II, por sua vez, remete-se a "eventos virtuais de jogos *on-line*", nos termos definidos pelo art. 1º, VIII e IX.

No caso do inciso em comento, não há necessidade de pertinência temática do jogo *on-line* com o esporte real (inciso I), ou seja, não precisam reproduzir uma modalidade esportiva que se manifesta no mundo fenomênico, ainda que estas existam, como no *FIFAe World Cup*.

O evento, competição ou ato de jogo *on-line* deve ter o resultado desconhecido no momento da aposta, o mesmo poder ter como

24. Art. 5º Cabe ao Ministério do Esporte definir e manter atualizada e, de acesso ao público, a lista das modalidades esportivas e entidades de prática esportiva que podem ser objeto de apostas nos eventos reais de temática esportiva de que trata o inciso I do art. 3º da Lei nº 14.790, de 2023.