

OS JOGOS DE AZAR E APOSTAS ELETRÔNICAS E OS DESAFIOS PARA DEFESA DO CONSUMIDOR NO BRASIL

Ricardo Morishita Wada¹

RESUMO

O presente artigo examina o crescimento acelerado dos jogos de azar e das apostas eletrônicas no Brasil, destacando os desafios emergentes para a proteção do consumidor. Com a recente regulamentação do setor, observa-se um aumento expressivo na movimentação financeira e na presença de empresas atuantes, o que suscita preocupações sobre a proteção dos consumidores, particularmente os mais vulneráveis. A atuação dos órgãos de defesa do consumidor, como os Procons, e do Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR), é abordada como essencial para conter práticas publicitárias enganosas e abusivas. O artigo também discute os riscos financeiros associados a esses jogos, especialmente para consumidores que dependem de programas sociais, enfatizando a importância de políticas de conscientização e avisos de desestímulo ao jogo. A experiência europeia é citada como uma referência relevante para a formulação de um marco regulatório robusto, que inclua o uso de tecnologias avançadas para fiscalizar e regulamentar o setor, assegurando a proteção dos consumidores. Em conclusão, o artigo defende a necessidade de uma ação coordenada entre diversos setores da sociedade para enfrentar os desafios decorrentes da legalização dos jogos de azar e apostas online, com vistas à preservação dos direitos dos consumidores.

Palavras-chave: Direito do Consumidor; jogos de azar e apostas; bets.

ABSTRACT

This article examines the rapid growth of gambling and electronic betting in Brazil, highlighting the emerging challenges for consumer protection. With the recent regulation of the sector, there has been a significant increase in financial activity and the presence of operating companies, raising concerns about consumer protection, particularly for the most vulnerable groups. The role of consumer protection agencies, such as the Procons, and the National Council for Advertising Self-Regulation (CONAR), is addressed as essential to curbing misleading and abusive advertising practices. The article also discusses the financial risks associated with these activities, especially for consumers who rely on social welfare programs, emphasizing the importance of awareness policies and warnings to discourage gambling. European experience is cited as a relevant reference for the formulation of a robust regulatory framework that incorporates advanced technologies to oversee and regulate the sector, ensuring consumer safety. In conclusion, the article advocates for the need for coordinated action among various sectors of society to address the challenges posed by the legalization of gambling and online betting, with a focus on preserving consumer rights.

¹ Graduado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, Mestre em Direito Civil pelo Universidade de São Paulo – Largo de São Francisco e Doutor em Direitos Difusos e Coletivos pela PUC/SP. Professor de Direito Privado na graduação e pós-graduação no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP. Foi diretor nacional de proteção e defesa do consumidor – DPDC.

Keywords: Consumer Law; gambling and betting, bets.

1 INTRODUÇÃO: O IMPACTO DOS JOGOS DE AZAR E APOSTAS ELETRÔNICAS

Em um mês, cerca de 24 milhões de brasileiros realizaram ao menos uma transferência via PIX² para as empresas de jogos de azar e apostas eletrônicas no Brasil. Esse dado foi revelado pelo Estudo Especial nº 119/2024, que reproduz a Nota Técnica 513/2024 – BCB/SECRE do Banco Central do Brasil (BRASIL, 2024). O estudo foi realizado a pedido do Senador Omar José Abdel Aziz (PSD-AM). O período analisado foi agosto de 2024.

O estudo indicou que 520 empresas estavam registradas com o código de atividades econômicas da Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE) correspondente aos jogos de azar e apostas (BRASIL, 2024). A movimentação dessas empresas foi de R\$ 576.923,00. Entretanto, com a aplicação de uma metodologia diversa que, considerou outros fatores indicativos da atividade de jogos e apostas, o Banco Central identificou outras 56 empresas. Nesse caso, a movimentação atingiu R\$ 20,8 bilhões no mês.

A maioria dos apostadores, segundo o estudo, estava na faixa etária de 20 a 30 anos, com um valor médio mensal gasto em torno de R\$ 100. À medida que a idade dos apostadores aumenta, os valores também crescem, podendo ultrapassar os R\$ 3.000,00 mensais.

Por fim, o estudo identificou que, dos 24 milhões de apostadores, 5 milhões são beneficiários do Bolsa Família, os quais transferiram aproximadamente R\$ 3 bilhões para empresas de jogos e apostas utilizando o PIX. A análise detalhada dos dados revelou que, dentre esses 5 milhões de beneficiários, 4 milhões eram chefes de família, os quais transferiram cerca de R\$ 2 bilhões para as referidas empresas.

A magnitude dos valores movimentados mensalmente pelos operadores de jogos de azar e apostas, que chega a R\$ 20,8 bilhões, apenas a título de ilustração, equivale quase ao déficit do setor público consolidado (União, Estados, Municípios e Empresas Estatais) no mês de julho, divulgado em agosto, que foi de R\$ 21,4 bilhões (BRASIL, 2024).

Trata-se de um impacto relevante para a sociedade. Em relação ao consumidor-apostador há uma natural preocupação com o efeitos na sua vida financeira, especialmente nos

² De acordo com o Banco Central do Brasil: “Pix é o pagamento instantâneo brasileiro. O meio de pagamento criado pelo Banco Central (BC) em que os recursos são transferidos entre contas em poucos segundos, a qualquer hora ou dia.”. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/pix>. Acesso em: 13 out. 2024.

casos dos mais vulneráveis, como os beneficiários de programas sociais, a exemplo do Bolsa Família.

Fernando Martins, Guilherme Magalhães Martins e Claudia Lima Marques em artigo recente advertem que:

O desafio nas cercanias nacionais é que muitos consumidores dessas plataformas não se contentam em gastar apenas os recursos familiares mensalmente auferidos e vão bem adiante disso: realizam créditos consignados e se valem dos programas de transferência de renda (dentre eles o bolsa-família) para satisfação de ‘desejo’ criado e inculcido por tais fornecedores. (2024)

Como demonstrado no estudo elaborado pelo Banco Central, a utilização dos programas de transferência de renda para o jogo é uma realidade e afeta, como observado, os chefes de família, renunciando grandes impactos no núcleo familiar, especialmente entre aqueles que hipossuficientes ou até hipervulneráveis. A hipossuficiência, derivada da condição social, pode ser agravada por outros fatores, como falta de conhecimento, condição de saúde sensível ou idade. Além da preocupação com os menores de 18 anos, deve-se considerar também os idosos, que, na condição de aposentados, podem comprometer seus proventos com jogos de azar e apostas.

Prestar serviços de loteria de quota fixa sem autorização e antes da devida regulamentação expõe a sociedade a grandes riscos, com potenciais e significativos impactos econômicos e sociais. Deve-se considerar que o processo de implementação dos jogos de azar e apostas eletrônicas teve início em 2018, prosseguiu sem autorização ou regulamentação, sendo ofertados de forma ampla e intensiva. A edição do marco legal de 2023 não alterou o funcionamento dos agentes operadores de jogos de azar e apostas.

O marco legal dos jogos de azar e apostas estabeleceu, no art. 9º, parágrafo único, que: “O Ministério da Fazenda estabelecerá condições e prazos, não inferiores a 6 (seis) meses, para a adequação das pessoas jurídicas que estiverem em atividade às disposições desta Lei e às normas por ele estabelecidas em regulamentação específica.”

Argumenta-se que essa disposição legislativa reconheceu e legitimou as operações realizadas desde 2018, mesmo sem regulamentação ou qualquer autorização do Poder Público, ainda que tal prática configure violação expressa às proibições impostas pela nova lei.

Contudo, a norma parece indicar um outro propósito. O art. 9º, *caput*, atribuiu ao Poder Executivo, especificamente ao Ministério da Fazenda, o poder de regulamentar o processo de autorização. Por esta razão, o parágrafo único estabeleceu um prazo mínimo de seis meses para que os agentes operadores se adequem às novas exigências regulamentares.

As proibições estabelecidas na lei não poderiam ser alteradas, nem seu alcance mitigado, especialmente quando se trata da dos consumidores que realizam suas apostas. Essas proibições incluem o acesso dos menores de 18 anos, as afirmações infundadas sobre as probabilidades de ganho, a apresentação da aposta como socialmente atraente e o uso de pessoas conhecidas ou celebridades para sugerir que o jogo contribuiu para o êxito pessoal ou social. Ainda, outra importante vedação é afirmar que a aposta constitui alternativa ao emprego, ou, que seja uma solução para os problemas financeiros, sendo uma fonte de renda adicional ou investimento financeiro, entre outras.

Nos termos do art. 2º da Portaria da Secretaria de Prêmios e Apostas n. 1.475, de 16 de setembro de 2024, as pessoas jurídicas que exploram a modalidade lotérica e que apresentaram o requerimento de autorização foram consideradas em período de adequação. A partir de 1º de outubro de 2024 a exploração das loterias de quota fixa que não possuem a autorização ou requerimento de autorização foi proibida de operar no país, nos termos do §1º, da referida portaria.

Além disso, o art. 4º da portaria indicou que, durante o período de adequação, devem ser observadas as normas em vigor, tais como o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Código de Defesa do Consumidor, a Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e Lei dos Crimes de Lavagem de Dinheiro. Embora o marco legal de jogos de azar e apostas não tenha explicitamente mencionado, parece adequado considerar sua aplicação, especialmente nos casos de proibição de condutas voltadas à proteção dos consumidores.

Os riscos para o consumidor e para toda sociedade são significativos. Trata-se da proteção da poupança popular, tanto no âmbito individual de cada consumidor quanto no coletivo, que afeta toda sociedade, inclusive aqueles que sequer apostaram. Outra tutela importante está diretamente relacionada à proteção da saúde e segurança dos consumidores. Neste caso há uma preocupação evidente com as pessoas diagnosticadas com ludopatia, bem como com o impacto nos menores de 18 anos. Por fim, há que se considerar o efeito potencializador da tecnologia, que facilita o acesso pelos aplicativos (24 horas, 7 dias por semana), assim como toda arquitetura da economia da atenção, que estimula e gera hábitos que podem comprometer o exercício da liberdade dos consumidores (2017, p. 369)³.

Em estudo publicado em 2018, Heather Wardle, Gerda Reith, David Best, David McDaid e Stephen Platt, da London School of Economics and Political Science, examinaram,

³ No original: The most urgent question raised by this book does not, however, relate to the eternal debate over whether advertising is good, bad, or a necessary evil. The most pressing question in our times is not how the attention merchant should conduct business, but where and when.

em diferentes jurisdições, como seria possível definir um conceito para os danos relacionados aos jogos e apostas. Para os autores (2018), em uma tradução livre:

Os danos relacionados ao jogo são os impactos adversos do jogo na saúde e bem-estar de indivíduos, famílias, comunidades e da sociedade. Esses danos são diversos, afetando recursos, relacionamentos e saúde, e podem refletir uma interação entre processos individuais, familiares e comunitários. Os efeitos prejudiciais do jogo podem ser de curta duração, mas podem persistir, tendo consequências de longo prazo e duradouras que podem agravar as desigualdades existentes.

A preocupação com os impactos do jogo na saúde dos consumidores-apostadores, no bem-estar individual, familiar, comunitário e de toda sociedade, como visto, motivou o exame dessa nova modalidade de serviço público de loteria, que, de forma alarmante, tem impactado a sociedade brasileira.

Assim, neste artigo propomos examinar alguns aspectos do marco legal que regulamenta os jogos de azar e apostas, com especial atenção para: (i) breve exame cronológico do marco legal de jogos de azar e apostas; (ii) os casos que envolvem a proibição de acesso para menores de 18 anos e as formas e modalidades de atração dos consumidores por meio dos sistema de bonificação ou gratuidade em jogos e apostas e o diálogo com o Código de Defesa do Consumidor; e, por fim, (iii) os desafios para a implementação eficaz desses mecanismos para a proteção dos consumidores.

2 O MARCO LEGAL DOS JOGOS DE AZAR E APOSTAS ELETRÔNICAS

Um breve exame cronológico das normas que dispuseram sobre jogos de azar e apostas nos mostra como a norma de 2018 alterou a proibição existente desde 1946 e deu nova disciplina ao regime dos serviços de loterias.

O Decreto-lei n. 9.215, de 30 de abril de 1946 proibiu a prática ou exploração de jogos de azar em todo território nacional. Restaurava, na época, a vigência do art. 50 e seus parágrafos da Lei das Contravenções Penais.

A Lei n. 5.768, de 20 de dezembro de 1971 que regulou a distribuição gratuita de prêmios mediante sorteios, vale-brinde ou concurso, a título de propaganda e as normas de proteção à poupança popular, não alterou o sentido da proibição de 1946, mantendo a vedação da prática dos jogos de azar e apostas. Nota-se que a regulamentação dos prêmios teve o cuidado de proibir de forma expressa a distribuição ou conversão dos prêmios em dinheiro (art. 3º, §3º).

A queda da proibição dos jogos de azar e apostas teve seu início com a edição da

Lei n. 13.756, de 12 de dezembro de 2018. A lei tratou da destinação de recursos de loterias para o Fundo Nacional de Segurança Pública (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2018). Neste contexto, diante da preocupação com a destinação de recursos para a segurança pública⁴, inaugurou-se a modalidade lotérica das apostas de quota fixa.

O artigo 29, agora revogado, na época de sua edição criou uma nova modalidade lotérica, como serviço público, a denominada aposta de quota fixa. A Medida Provisória n. 1.182, de 2023, com vigência encerrada, definia o sistema de quota fixa como aquele relativo a eventos reais de temática esportiva, em que é definido, no momento da efetivação da aposta, o valor que o apostador poderia ganhar em caso de acerto do prognóstico.

A Lei n. 14.790, de 29 de dezembro de 2023, estabeleceu o marco legal das apostas de quota fixa, regulamentando os jogos de azar e apostas eletrônicas. Ela também definiu as regras dessa modalidade lotérica de quota fixa e alterou leis anteriores relacionadas ao tema.

Os jogos de quota fixa poderão ser de eventos reais de temática esportiva ou eventos virtuais de jogos *on-line*. Na definição da própria lei, jogos *on-line* são jogos cujo resultado é determinado a partir de um gerador randômico de número, símbolos, figuras ou de objetivos definidos no sistema de regras dos jogos e apostas (Art. 2º, VIII).

Houve uma ampliação do objeto dos jogos de azar e apostas, que antes estava limitado aos eventos “reais de temática esportiva” e agora passa a incluir os “eventos virtuais de jogos *on-line*”, sem qualquer conexão com a temática esportiva.

Importante esclarecer que os jogos de azar e apostas são uma modalidade lotérica, denominada de quota fixa e constituem um serviço público que pode ser explorado pelo particular em todo território nacional (art. 29, da Lei n. 13.756/18), em ambiente concorrencial, mediante autorização do Poder Público (Lei n. 14.790/23), no caso, do Ministério da Fazenda.

A nova modalidade lotérica requer autorização e está condicionada ao atendimento do interesse nacional e ao benefício da coletividade. Não se trata de uma atividade de exploração livre, mas de uma prática regulada, que leva em consideração as suas consequências para a sociedade e a proteção dos consumidores. Isso está claramente expresso na Lei de Jogos de Azar e Apostas, que dispõe:

⁴ Em 2 de janeiro de 2017 houve uma rebelião que resultou na morte de 60 detentos em duas penitenciárias de Manaus (AM). Em 6 de janeiro de 2017, quatro dias após os eventos em Manaus, 33 presos foram assassinados na penitenciária agrícola Monte Cristo, em Roraima. Ainda em 2017, ocorreu um motim com 26 mortos na penitenciária de Alcaçuz, no Rio Grande do Norte. Em 2018, no Centro Penitenciário de Recuperação do Pará, 22 pessoas morreram em um outro motim. Fonte: Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/04/veja-algumas-das-maiores-rebelioes-ocorridas-em-presidios-do-brasil.shtml>. Acesso em: 13 out. 2024.

Art. 5º A autorização para exploração das apostas de quota fixa terá natureza de ato administrativo discricionário, praticado segundo a conveniência e oportunidade do Ministério da Fazenda, à vista do interesse nacional e da proteção dos interesses da coletividade, observada as seguintes regras:

A revisão da autorização concedida poderá ocorrer a qualquer tempo, por ato de ofício da autoridade, sempre mediante processo administrativo específico. Trata-se da previsão do art. 5º, § 2º, da Lei de Jogos de Azar e Apostas. Seu alcance e efeitos ainda dependem de regulamentação do Ministério da Fazenda.

Já a violação das obrigações previstas no marco legal acarreta, entre outras, a penalidade de: (i) cassação da autorização, (ii) extinção da permissão ou da concessão, (iii) cancelamento do registro, (iv) descredenciamento ou ato de liberação análogo (art. 41, V). Neste caso, diferente do processo de revisão, há a prática de infração administrativa (art. 39) que enseja o processo punitivo.

A exploração dos jogos de azar e apostas na modalidade de quota fixa é complexa, especialmente devido ao formato digital, que alcança todas as regiões do país e está disponível 24 horas por dia, 7 dias por semana para os apostadores. Entre outros fatores, por esta razão, é fundamental que a supervisão, além de ser conduzida pela Secretaria de Jogos e Apostas no âmbito do Ministério da Fazenda, conte também com a participação de todo o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Entre os diversos temas regulados pelo marco legal dos jogos, o capítulo V trata da Oferta e da Realização das Apostas, enquanto a Seção II aborda especificamente a Publicidade e Propaganda. Importante destacar que a própria lei, em seu art. 27, assegura aos apostadores todos os direitos previstos no Código de Defesa do Consumidor, veja: Art. 27 São assegurados aos apostadores todos os direitos dos consumidores previstos na Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor).

Dessa forma, consideremos essencial considerar o regime de proteção do consumidor nas publicidades de jogos de azar e apostas, especialmente no cumprimento ao princípio da identificação da publicidade (art. 36), da fundamentação da mensagem publicitária (art. 36, parágrafo único), da proibição de publicidade enganosa (art. 37, §§1º e 3º), da vedação à publicidade abusiva (art. 37, §2º) e no ônus da prova da veracidade e correção da comunicação publicitária dos patrocinadores (art. 38).

Há uma especial preocupação em relação as publicidades veiculadas pelos

influenciadores digitais ou afiliados⁵, devido à sua presença intensa nas redes sociais e plataformas, além da dificuldade de supervisionar suas atividades. No entanto, é fundamental considerar as responsabilidades dos patrocinadores dessas publicidades.

Como previsto no art. 38 do Código de Defesa do Consumidor, a responsabilidade pela veracidade e correção da mensagem publicitária recai sobre o patrocinador. Do mesmo modo, o art. 7º, parágrafo e art. 25 estabelecem a solidariedade dos responsáveis pela causação dos danos. Assim, tanto aquele que promove o anúncio e impulsiona a divulgação como os influenciadores e os afiliados devem observar as normas de proteção ao consumidor e as disposições do marco legal dos jogos de azar e apostas, especialmente as previstas nos artigos 16 e 17⁶.

A Portaria SPA/MF n. 1.231/2024 reafirma a solidariedade entre os agentes operadores de apostas e os afiliados pelas ações de comunicação, de publicidade e marketing realizados. Neste caso, o conceito de afiliado é um pouco distinto do conceito de influenciador digital.

Para fins da aplicação das regras do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária, a publicidade realizada pelos influenciadores digitais é aquela realizado por terceiro com a finalidade de estimular o consumo de serviços e que: (i) divulgue o serviço, causa ou sinal a ele associado; (ii) receba compensação ou estabeleça relação comercial, ainda que não financeira, com o anunciante ou agência e (iii) receba ingerência do anunciante ou agência sobre o conteúdo da mensagem.

⁵ Portaria SPA/MF n. 1.231, de 31 de julho de 2024. No art. 2º, inciso IV, considera-se afiliados “pessoas físicas ou jurídicas que fazem publicidade para agente operador de apostas, mediante compensação, ainda que não financeira, atrelada a resultados, tais como o número de apostadores captados ou os valores depositados ou gastos;”.

⁶ Lei n. 14.790, de 29 de dezembro de 2024. O art. 16 trata da regulamentação da comunicação, da publicidade e do marketing da loteria de apostas de quota fixa. Há obrigação que a regulamentação considere: “I - os avisos de desestímulo ao jogo e de advertência sobre seus malefícios que deverão ser veiculados pelos agentes operadores; II - outras ações informativas de conscientização dos apostadores e de prevenção do transtorno do jogo patológico, bem como da proibição de participação de menores de 18 (dezoito) anos, especialmente por meio da elaboração de código de conduta e da difusão de boas práticas; e III - a destinação da publicidade e da propaganda das apostas ao público adulto, de modo a não ter crianças e adolescentes como público-alvo.”. O art. 17, que não depende de regulamentação, estabelece 6 importantes proibições ao agente operador de apostas nas publicidades: “I - tenha por objeto ou finalidade a divulgação de marca, de símbolo ou de denominação de pessoas jurídicas ou naturais, ou dos canais eletrônicos ou virtuais por elas utilizados, que não possuam a prévia autorização exigida por esta Lei; II - veiculem afirmações infundadas sobre as probabilidades de ganhar ou os possíveis ganhos que os apostadores podem esperar; III - apresentem a aposta como socialmente atraente ou contenham afirmações de personalidades conhecidas ou de celebridades que sugiram que o jogo contribui para o êxito pessoal ou social; IV - sugiram ou deem margem para que se entenda que a aposta pode constituir alternativa ao emprego, solução para problemas financeiros, fonte de renda adicional ou forma de investimento financeiro; V - contribuam, de algum modo, para ofender crenças culturais ou tradições do País, especialmente aquelas contrárias à aposta; e VI - promovam o **marketing** em escolas e universidades ou promovam apostas esportivas dirigidas a menores de idade.”.

Assim, a distinção entre o afiliado e o influenciador digital está na vinculação da compensação aos resultados dos apostadores, valores depositados ou gastos. No caso dos influenciadores não há esta vinculação, logo, seu conceito é mais amplo. Por isso, nos parece importante considerar um conceito mais abrangente para proteção dos consumidores.

Para assegurar a conformidade com os critérios e obrigações legais relativos à proteção do consumidor e à regulamentação de jogos de azar e apostas, especialmente no caso dos influenciadores digitais ou afiliados, seria interessante incluir, no processo de autorização a obrigação do agente operador também em relação ao influenciador.

O influenciador que produza conteúdo orgânico, isto é, sem qualquer relação ou compensação não é alcançado pela obrigação solidária, mas se há compensação, ainda que não financeira, em linha com o sistema de autorregulamentação e o próprio Código de Defesa do Consumidor, nos parece que ele também deveria ser tratado.

Assim, o agente operador de apostas é responsável solidariamente em relação aos afiliados, mas também, aos influenciadores, para que as políticas de controle e integridade do cumprimento das obrigações do marco legal dos jogos e apostas, o Código de Defesa do Consumidor, o Estatuto da Criança e do Adolescente e outros, sejam assegurador de forma estrutural nas ações e estratégias publicitárias.

A comunicação publicitária e o sistema de veiculação da mensagem são complexos e representam um desafio para a proteção dos consumidores. Por isso, nos parece importante considerar uma união de esforços para o desenvolvimento de política de comunicação publicitária em consonância com os regimes protetivos existentes – marco legal de jogos e apostas e da proteção do consumidor.

O Brasil opera com um regime misto de controle da publicidade. De forma não vinculante, o sistema público é representado pelos órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. O sistema privado é realizado pelo Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR). Em linha com o previsto no art. 16 do marco legal dos jogos de azar e apostas, que incentiva a autorregulação, o CONAR tem avançado na definição de parâmetros e limites para a publicidade de jogos de azar e apostas entre seus associados⁷. Na área pública há uma grande rede de proteção do consumidor representada pelos Procons, presentes em todas as regiões do país. O Procon-SP tem atuado de forma especializada⁸, por exemplo, com um

⁷ Vide o Anexo X, do Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária.

⁸ Procon-SP acompanha segmento de apostas e jogos online e já recebe reclamações. Disponível em: <https://www.procon.sp.gov.br/procon-sp-acompanha-segmento-de-apostas-e-jogos-online-e-ja-recebe-reclamacoes/>. Acesso em: 19 out. 2024.

protocolo de ações integradas e de monitoramento das empresas, tanto para o recebimento de reclamações, como para os atos de fiscalização das publicidades dos agentes operadores de jogos e apostas.

O desafio é significativo e torna-se essencial estabelecer uma articulação mínima entre os sistemas que atuam no controle e aplicação de medidas para coibir publicidades enganosas, abusivas ou ilegais. Seria crucial uma coordenação, não vinculante, para a construção de um sistema robusto, cooperativo, que possa trazer segurança jurídica tanto para os consumidores quanto para os agentes operadores de apostas, anunciantes, canais, meios, enfim, todo o ecossistema da cadeia de publicidade de jogos de azar e apostas eletrônicas.

A ausência de um marco legal para os serviços digitais é muito sentida. Sem uma base normativa estrutural para os serviços digitais, onde se desenvolve os jogos de azar e apostas eletrônicas, há uma insegurança significativa para os consumidores. Assim, os atos de cooperação podem contribuir exatamente nestas lacunas legislativas e permitir a instituição de mecanismos para proteção dos consumidores e de toda sociedade.

Embora existam outras disposições relevantes para a proteção dos consumidores, neste artigo optamos por abordar duas questões que têm impactado significativamente os consumidores-apostadores: as apostas realizadas por menores de 18 anos e o sistema de bonificação utilizado para atrair consumidores ao ambiente digital de jogos de azar e apostas.

3 AS PROIBIÇÕES DO ACESSO DOS MENORES DE 18 ANOS E DE BONIFICAÇÃO DOS JOGOS E APOSTAS E O DIÁLOGO COM O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

O Capítulo VII do marco legal trata da figura dos apostadores, estabelecendo medidas essenciais para a proteção dos consumidores-apostadores mais vulneráveis, a saber: os menores de 18 anos e as pessoas diagnosticadas com ludopatia (jogo patológico).

A primeira medida estabelecida pela lei foi a indicação dos indivíduos impedidos de participar das apostas, conforme disposto no rol de sujeitos previsto no art. 26 da legislação analisada⁹. Trata-se de um rol exemplificativo e a regulamentação poderá impor novas restrições conforme previsto no art. 26, inciso VII¹⁰.

⁹ Lei n. 14.790, de 29 de dezembro de 2024. O artigo 26 dispõe que: “É vedada a participação, direta ou indireta, inclusive por interposta pessoa, na condição de apostador, de: I - menor de 18 (dezoito) anos de idade; [...] VI - pessoa diagnosticada com ludopatia, por laudo de profissional de saúde mental habilitado; e”.

¹⁰ Lei n. 14.790, de 29 de dezembro de 2024. A norma dispõe que: “Art. 26 [...] VII - outras pessoas previstas na regulamentação do Ministério da Fazenda.”

As restrições estabelecidas pela lei de jogos de azar e apostas têm por objetivo (i) proteger pessoas hipossuficientes; e (ii) garantir a integridade do sistema de jogos e apostas. Como se trata de um sistema de interesse público operado por agentes privados mediante autorização, é fundamental assegurar segurança jurídica. Isso visa evitar efeitos indesejáveis que possam comprometer todo o ecossistema de operadores, o Estado e, especialmente, as pessoas abrangidas pelas medidas de proteção.

No caso dos consumidores-apostadores é necessário estabelecer um diálogo com o Código de Defesa do Consumidor. Os menores de 18 anos (art. 26, I) e as pessoas que tenham sido diagnosticadas com ludopatia (art. 26, VI) podem ser consideradas hipossuficientes, nos termos previsto no art. 39, IV, da norma de proteção¹¹.

Nestes casos, a oferta ou contratação deve respeitar a restrição legal, sob pena de caracterizar uma prática comercial abusiva, nos termos do art. 39, inciso VII, do Código de Defesa do Consumidor.

Os procedimentos para o registro do apostador estão previstos na Portaria SPA/MF n. 1.231/24. Trata-se de mecanismos que poderão contribuir para o controle de acesso dos consumidores menores de 18 anos. O cadastramento, previsto no art. 31, §3º será pelo reconhecimento facial, com prova de vida e a senha alfanumérica com caracteres especiais. Admite-se, no §4º, do art. 31, outras formas de biometria e o dispositivo eletrônico gerador de senhas, ambas medidas sujeitas ao consentimento do consumidor.

A falta de cumprimento das referidas obrigações, sem prejuízo das medidas próprias a serem adotadas pelo Secretaria de Prêmios e Apostas – MF, poderão configurar a violação do Código de Defesa do Consumidor. O controle formal de acesso contribuiu para proteção dos menores de 18 anos. Em relação ao impedimento de acesso dos consumidores diagnosticados com ludopatia é mais sensível, mas seria importante a instituição de procedimentos em articulação com o Ministério da Saúde e a Secretaria Nacional do Consumidor, do Ministério da Justiça.

A violação das normas de defesa do consumidor poderá ensejar, como sabido, as sanções previstas no art. 56 e 57 do Código de Defesa do Consumidor, que contempla desde a aplicação de multas de até 30 milhões de reais (art. 56, I e 57) até a suspensão temporária da atividade dos serviços (art. 56, VII), entre outras medidas. Tais medidas de natureza

¹¹ O Código de Defesa do Consumidor prevê no art. 39, inciso IV, a proibição de prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe serviços. Assim, os menores de 18 anos e as pessoas diagnosticadas com ludopatia são mais que vulneráveis, são hipossuficientes, nos termos aqui previstos. Exigem um cuidado que permitam realizar de forma equilibrada a relação de consumo, como a proibição destas pessoas jogarem ou apostarem.

sancionatória, não se confundem com aquelas previstas no marco legal dos jogos de azar e apostas. As sanções previstas na norma de proteção ao consumidor visam assegurar a efetividade de sua tutela. Nos casos dos jogos de azar e apostas, a proteção visa a adequação do serviço público de loterias de quota fixa.

Outro aspecto importante a ser considerado, no âmbito da proteção do consumidor é que a aplicação de sanções administrativas não prejudicam as medidas de natureza civil ou mesmo penal, nos termos do art. 56, do Código de Defesa do Consumidor. Por isso, importante considerar a nulidade de pleno direito¹² das apostas realizadas por aqueles impedidos de apostar, veja: Art. 26. [...] §1º São nulas de pleno direito as apostas realizadas em desacordo com o previsto neste artigo.

Os jogos de azar e as apostas são serviços públicos realizados mediante autorização. Devem atender ao interesse nacional e de toda coletividade, nos termos do art. 5º, da referida lei¹³. Logo, não poderia desconsiderar a tutela dos consumidores-apostadores mais vulneráveis. Trata-se de um imperativo decorrente da previsão constante do art. 5º, inciso XXXII da Carta Fundamental da República. É atribuição do Estado a promoção dos direitos dos consumidores.

Assim, os jogos e apostas realizadas pelos consumidores-apostadores impedidos são considerados nulos de pleno direito. Impõe-se a restituição dos valores apostados pelos referidos consumidores prejudicados. A nulidade de pleno direito é um importante incentivo para o cumprimento das restrições legais dos impedidos de apostar.

A nulidade de pleno direito alcança os agentes operadores de jogos de azar e apostas que passam a responder de forma objetiva pelo acesso indevido dos apostadores. Apesar do regime objetivo da nulidade, importante considerar a necessidade de endereçar as falhas ou inadequações nos sistemas de controle de acesso das pessoas impedidas de apostar.

A medida imposta por lei é rigorosa, mas necessária porque concretiza incentivos substantivos para a proteção das pessoas – menores de idade e pessoas diagnosticadas com ludopatia – e dos limites legais estabelecidos. Busca-se a efetividade dos mecanismos de proteção da saúde e segurança dos consumidores. Neste sentido, o cumprimento das obrigações previstas para proteção dos apostadores não depende apenas do efeito dissuasório decorrente da aplicação de sanções administrativas. Na nova modelagem legislativa, é possível considerar

¹² A nulidade prevista no Marco Legal dos Jogos de Azar e Apostas adota a mesma redação que aquela prevista no Código de Defesa do Consumidor. (NERY JUNIOR, 2019).

¹³ Lei n. 14.790, de 29 de dezembro de 2024. O artigo 5º dispõe que: “Art. 5º A autorização para exploração das apostas de quota fixa terá natureza de ato administrativo discricionário, praticado segundo a conveniência e oportunidade do Ministério da Fazenda, à vista do interesse nacional e da proteção dos interesses da coletividade, observadas as seguintes regras:”.

a nulidade da aposta realizada pelos impedidos e o dever de restituição dos valores apostados um mecanismo mais efetivo para a proteção dos hipossuficientes.

Naturalmente representará um desafio para os agentes operadores de jogos de azar e apostas endereçar os problemas de má-fé e enriquecimento sem causa. Mas, como parte integrante dos riscos de negócio que é operado mediante autorização, as dificuldades não podem impedir o cumprimento das obrigações previstas no marco legal.

Não basta a lei considerar a aposta nula de pleno direito. É necessário que os efeitos da nulidade sejam concretizados, especialmente o mecanismo de restituição dos valores apostados. Trata-se de medida de interesse de toda sociedade. Reafirma a segurança jurídica do sistema de apostas, ao tempo que empresta uma tutela mais efetiva aos hipossuficientes.

Interessante considerar que enquanto as medidas de proteção para aprimorar o acesso são desenvolvidas, a restituição dos valores aos apostadores menores de 18 anos e as pessoas diagnosticadas com ludopatia, pode minimizar os efeitos negativos do jogo, especialmente o impacto econômico nas suas vidas.

É necessário que existam procedimentos para o atendimento e encaminhamento dos pedidos que podem ter natureza judicial ou mesmo pelas vias administrativas. O art. 8º, incisos I e III, do referido marco legal¹⁴, estabelece a obrigação de procedimentos para o atendimento dos apostadores e para o jogo responsável, especialmente para a prevenção dos transtornos de jogo patológico.

Entre os diversos procedimentos a serem regulamentados, consideramos necessário incluir aqueles relacionados ao atendimento dos consumidores hipossuficientes, especialmente os menores de 18 anos e pessoas diagnosticadas com ludopatia, para que os valores apostados possam ser restituídos. Essa medida é essencial para garantir que a proteção não se limite apenas a alertas, informações e orientações, que, embora de indiscutível importância, nem sempre são eficazes para os sujeitos sob a especial proteção da lei de jogos e apostas.

A existência de procedimentos para restituição dos valores apostados por menores de 18 anos e pessoas com diagnóstico de ludopatia poderia estar prevista nos procedimentos e se tornaria requisito obrigatório para a expedição da autorização de que trata o artigo 11, da lei de jogos e apostas¹⁵.

¹⁴ Lei n. 14.790, de 29 de dezembro de 2024. O artigo 8º, incisos I e III dispõe que: “Sem prejuízo de outros requisitos estabelecidos na regulamentação do Ministério da Fazenda, a expedição e a manutenção da autorização para exploração de apostas de quota fixa serão condicionadas à comprovação, pela pessoa jurídica interessada, da adoção e da implementação de políticas, de procedimentos e de controles internos de: I - atendimento aos apostadores e ouvidoria; [...] III - jogo responsável e prevenção aos transtornos de jogo patológico; e”.

¹⁵ Lei n. 14.790, de 29 de dezembro de 2024. O artigo 11 dispõe que: “A autorização somente será expedida se, após o exame da documentação e a avaliação da capacidade técnica e financeira da pessoa jurídica requerente e da

É desejável que a autorização seja precedida da instituição de mecanismos importantes para proteção dos apostadores, como no caso dos procedimentos para a proteção dos hipossuficientes. A proteção do consumidor *by design* sugere que a arquitetura do sistema esteja preparada para prevenir e reparar eventuais danos aos consumidores. Logo, necessário que os procedimentos de restituição dos valores estejam prontos e acessíveis. Em última análise, como visto, serão estes mecanismos que responderão pelo aperfeiçoamento dos mecanismos de controle de acesso.

A proibição de concessão de bônus é outra importante proibição que merece ser examinada. O marco legal veda o agente operador “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 aposta¹⁶”.

A medida é necessária para evitar o incentivo agressivo ao jogo. Como visto anteriormente, os danos associados aos jogos de azar e apostas eletrônicas incluem impactos adversos na saúde e bem-estar dos consumidores, nas suas famílias, na comunidade e, de forma mais ampla, em toda a sociedade. Esses efeitos não são apenas imediatos, mas podem perdurar no longo prazo, agravando as condições de saúde dos apostadores e a desigualdade de renda.

No Reino Unido, o tema tem sido amplamente discutido, e embora não haja uma proibição da prática de concessão de bônus para jogos, reconheceu-se que as apostas ou rodadas gratuitas podem afetar grupos específicos, colocando-os em maior risco. Essas práticas levam a comportamentos prejudiciais. Fazendo com que estas pessoas gastem mais do que inicialmente pretendiam¹⁷.

Como previsto no art. 16, parágrafo único, inciso I da lei brasileira sobre jogos de azar e apostas¹⁸, há obrigatoriedade de avisos de desestímulos ao jogo e de advertência sobre seus malefícios. Ainda que pendente de regulamentação, é necessário alertar o consumidor porque a atividade implica em riscos para seu patrimônio e para sua saúde e segurança.

reputação e conhecimento de seus controladores e administradores, o Ministério da Fazenda concluir pelo atendimento de todos os requisitos legais e regulamentares.”

¹⁶ Lei n. 14.790, de 29 de dezembro de 2024. O artigo 29 dispõe que: “É vedado ao agente operador: I - 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 aposta;”.

¹⁷ Vide Comunicado de Imprensa. Grande Reforma das leis de jogos de azar para proteger usuários vulneráveis na era dos smartphones. Publicado em 27/03/2023. Tradução livre. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/major-reform-of-gambling-laws-to-protect-vulnerable-users-in-smartphone-era>. Acesso em: 15 out. 2024.

¹⁸ A disposição legal prevê: “Art. 16. As ações de comunicação, de publicidade e de **marketing** da loteria de apostas de quota fixa observarão a regulamentação do Ministério da Fazenda, incentivada a autorregulação. Parágrafo único. A regulamentação de que trata o **caput** deste artigo disporá, pelo menos, sobre: I - os avisos de desestímulo ao jogo e de advertência sobre seus malefícios que deverão ser veiculados pelos agentes operadores;”

A concessão de bônus ou práticas similares tem por objetivo atrair o consumidor para a experimentação do jogo, sem o risco aparente de perder dinheiro. Trata-se de uma forma de minimizar os riscos e permitir uma decisão racional e supostamente controlada. No entanto, pode ocorrer que os valores apostados pelo consumidor seja superior aos valores concedidos como bônus. É possível que o bônus ou gratuidade seja uma porta de entrada para um gasto maior com as apostas, ou ainda, para trazê-lo novamente ao jogo de azar e apostas e assim, cativar o consumidor.

Em várias situações é possível que a gratuidade limitada do jogo possa provocar outros efeitos. No caso de consumidores com condição econômica mais restrita, pode ser a oportunidade de apostar. Porém, a perda de recursos já escassos poderá provocar efeitos ainda mais dramáticos para sua vida.

A aposta, conforme previsto no art. 2º da lei de jogos de azar e apostas, é “ato por meio do qual se coloca determinado valor em risco na expectativa de obtenção de um prêmio”. O reconhecimento do risco pelo marco legal ocorre novamente quando há o reconhecimento como direito básico de todos os consumidores (art. 27, §1º, inciso III) a informação e a orientação adequadas e claras quanto (i) aos riscos de perda dos valores das apostas; e (ii) aos transtornos de jogo patológico.

Nem sempre informar ou orientar é suficiente. Há conhecidos casos em que a proibição é a medida mais eficiente para se atingir o objetivo que se pretende, qual seja, a proteção da sociedade diante de produtos ou serviços que colocam em risco seus interesses econômicos ou mesmo a sua saúde e segurança.

A proibição de distribuição graciosa de produtos ou serviços não é nova. Nem a vedação de acesso de menores de 18 anos a determinados produtos ou serviços. A Lei n. 9.294, de 15 de julho de 1996 proibiu expressamente¹⁹ a distribuição de cigarros, cigarrilhas charutos, cachimbos ou qualquer outro fumígeno,

A ausência da proibição, como vimos neste período de liberação desde 2018 é o poder das bonificações que permitem um forte adesão e experimentação dos consumidores. Ela pode ter sido responsável por parte significativa dos valores movimentados. A agressividade dos valores ofertados para bonificação nos ajudam a ter uma dimensão de sua importância e eficácia na conversão dos consumidores.

4 OS DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO EFICAZ DESSES MECANISMOS

¹⁹Lei n. 9.294, de 15 de julho de 1996. Vide art. 3º-A, inciso II. Veja: “Art. 3º-A Quanto aos produtos referidos no art. 2º desta Lei, são proibidos: [...] II – a distribuição de qualquer tipo de amostra ou brinde;”.

PARA A PROTEÇÃO DOS CONSUMIDORES

Como examinado ao longo deste artigo os principais desafios para a defesa do consumidor relacionado aos jogos de azar e apostas online são (i) a proteção da saúde e segurança dos consumidores; (ii) o acesso dos menores de 18 anos; e (iii) as bonificações e promoções que atraem os consumidores.

Em relação a proteção à saúde e segurança a preocupação está relacionada aos impactos negativos dos jogos na saúde mental dos consumidores, especialmente em relação à ludopatia. Nestes casos, o impacto atinge não apenas os apostadores, mas suas famílias e toda sociedade.

O acesso dos menores de 18 anos e pessoas diagnosticadas com ludopatia, como visto, é vedada, porém, fundamental termos um sistema preparado, “ex ante” para prevenção e tratamento dos casos. O processo de autorizações que ocorrerá ao longo dos próximos meses poderia exigir a apresentação das medidas a serem adotadas pelos agentes operadores e acompanhar sua implementação com compartilhamento dos resultados para toda sociedade. Sem um sistema, minimamente prévio e estrutural, como a previsão nos procedimentos de formas de restituição dos valores apostados, parcerias com a área de saúde e de proteção ao consumidor, os consumidores hipossuficientes continuarão ser fortemente impactados em seus direitos.

As estratégias agressivas de bonificação utilizadas para atrair consumidores podem continuar a aumentar a adesão e experimentação dos consumidores. É fundamental que elas possam cessar e medidas mais severas possam ser adotadas para a proteção de todos os consumidores.

Por fim, a experiência europeia nos revela a importância da edição de um marco legal dos serviços digitais. Os novos mecanismos de supervisão, com a utilização de tecnologia, nos parece essenciais para que seja possível um acompanhamento das condutas e adoção tempestivas das medidas necessárias para a correção dos desvios e inadequações que possam afetar o interesse e os direitos do consumidores.

Não se trata de um tarefa fácil. A tecnologia nos trouxe inúmeros benefícios, mas encerra também desafios gigantescos que transformam a forma como consumimos e vivemos nossas vidas. É urgente uma ação cooperativa e o esforço de toda sociedade para enfrentarmos os novos desafios trazidos pela autorização dos jogos de azar e apostas online.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Estudos Especiais nº 119/2024**. 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: 13 out. 2024.

BRASIL. Agência Brasil. **Contas Públicas têm déficit de R\$ 21,4 bilhões em agosto**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2024-09/contas-publicas-tem-deficit-de-r-214-bilhoes-em-agosto>. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei n. 9.215, de 30 de abril de 1946**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del9215.htm. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **Decreto-lei n. 3.688, de 3 de outubro de 1941**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **Empresas e Negócios**. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor/perguntas-frequentes/cadastur/o-que-e-cnae#:~:text=A%20sigla%20CNAE%20significa%20Classificação,da%20Administração%20Tributária%20do%20país>. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **Portaria SP/MF n. 1.475, de 16 de setembro de 2024**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.475-de-16-de-setembro-de-2024-584820215>. Acesso em: 19 out. 2024.

BRASIL. **Portaria SPA/MF n. 1.231, de 31 de julho de 2024**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-spa/mf-n-1.231-de-31-de-julho-de-2024-575670297>. Acesso em: 13 out. 2024

BRASIL. **Lei n. 5.768, de 20 de dezembro de 1971**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5768.htm. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.756, de 12 de dezembro de 2018**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 14.790, de 29 de dezembro de 2024**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm. Acesso em: 13 out. 2024

BRASIL. **Lei n. 9.294, de 15 de julho de 1996**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9294.htm. Acesso em: 19 out. 2024

BRASIL. Senado Federal. Senado Notícias. **Lei destina recurso de loterias para Fundo Nacional de Segurança Pública**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/12/13/lei-destina-recurso-de-loterias-para-fundo-nacional-de-seguranca-publica>. Acesso em: 13 out. 2024.

CONAR. **Guia de Publicidade por Influenciadores Digitais**. Disponível em: http://conar.org.br/pdf/CONAR_Guia-de-Publicidade-Influenciadores_2021-03-11.pdf. Acesso em: 19 out. 2024

MARTINS, Fernando; MARTINS, Guilherme Magalhães; MARQUES, Claudia Lima. **Economia da atenção, gamificação e esfera lúdica**: hipótese de nulidade e neurodano das apostas online. Consultor Jurídico. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-out-03/economia-da-atencao-gamificacao-e-esfera-ludica-hipotese-de-nulidade-e-neurodano-decorrentes-dos-abusos-em-apostas-e-jogos-on-line/>. Acesso em: 14 out. 2024.

NERY JUNIOR, Nelson. **Nulidade das Cláusulas Abusiva**. In Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos Autores do Anteprojeto. coord. Ada Pellegrini Grinover [et al]. 12.ed. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2019

WARDLE, Heather; REITH, Gerda; BEST, David; McDAID, David ; PLATT, Stephen. **Measuring gambling-related harms**: a framework for action. Gambling Commission, Birmingham, UK, LSE, 2018. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/89248/> Acesso em: 13 out. 2024.

WU, Tim. **The attention Merchants**. London, Atlantic Books, 2017.