

# Alert

## Apostas de quota fixa e as iniciativas para a legalização de jogos de azar





**E**m 25 de julho de 2023 foi publicada a [Medida Provisória 1.182/2023 \("MP"\)](#), com a finalidade de alterar dispositivos da Lei Federal 13.756/2018, que criou a modalidade lotérica, sob a forma de serviço público, denominada aposta de quota fixa ("**Lei de Aposta de Quota Fixa**"). Juntamente com a MP, o Poder Executivo apresentou perante o Congresso Nacional o [Projeto de Lei Ordinária n.º 3.626/2023 \("PL"\)](#) que, entre outros pontos, também busca regular aspectos específicos da Lei de Aposta de Quota Fixa. Ambos os documentos, mas principalmente a MP, trazem esclarecimentos importantes sobre esse mecanismo de aposta, permitindo a melhor compreensão de sua operação no Brasil.

A nossa equipe de Tecnologia, Mídia e Entretenimento preparou esse alert, a fim de levar aos nossos clientes as novidades introduzidas pela MP e o status atual das iniciativas que visam legalizar jogos de azar no Brasil.

## OS JOGOS DE AZAR SÃO LEGAIS NO BRASIL?

A resposta é: ainda não, mas recentemente tivemos evoluções significativas nesse assunto. De fato, os jogos de azar nem sempre foram ilegais no Brasil. Essa prática era permitida até meados da década de 40, quando ocorreu um evidente movimento, principalmente por meio da Lei de Contravenções Penais (Decreto Federal n.º 3.688/1941) e do Decreto Federal n.º 9.215/1946, que tinha por objetivo proibir todas as formas de aposta, com algumas exceções, como as loterias promovidas pelo governo. Os bingos foram brevemente legalizados em 1993, por meio da Lei Zico, sendo novamente proibidos no início dos anos 2000.

Desde então, o Congresso vem debatendo esse assunto há anos, com diversas tentativas infrutíferas de derrubar essa proibição. Nos últimos anos, esse cenário começou a mudar.



## O QUE SÃO JOGOS DE AZAR?

A Lei de Contravenções Penais proíbe explicitamente aquilo que é denominado como jogos de azar. O seu artigo 50, § 3º, define jogos de azar como: (i) o jogo em que o ganho e a perda dependem exclusiva ou principalmente da sorte; (ii) as apostas sobre corrida de cavalos fora de hipódromo ou de local onde sejam autorizadas; (iii) as apostas sobre qualquer outra competição esportiva. Uma vez que este dispositivo ainda está vigente e não foi expressamente modificado, essa é a definição atualmente adotada no Brasil para jogos de azar.

Vale esclarecer, contudo, que a definição dada aos jogos de azar por meio da Lei de Contravenções Penais é ampla, de forma que existem certas modalidades de jogo (como, por exemplo, poker) cuja natureza e, conseqüentemente, adequação à definição de jogo de azar, foram ou são alvos de discussão.

## AS APOSTAS ESPORTIVAS SÃO LEGAIS NO BRASIL?

Em 2018, o ex-presidente Michel Temer promulgou a Medida Provisória n.º 846/2018 que foi convertida na Lei de Aposta de Quota Fixa. Apesar da proibição de apostas sobre competições esportivas determinada pela Lei de Contravenções Penais, a Lei de Aposta de Quota Fixa trouxe uma exceção por meio da criação de uma nova modalidade lotérica, denominada apostas de quota fixa "relacionadas a eventos reais com temática esportiva".

Quota fixa significa que, no momento da aposta, o apostador é informado sobre o quanto pode ganhar caso acerte o prognóstico. Essa será uma atividade regulada, ou seja, a sua exploração dependerá de autorização específica do Ministério da Fazenda, que deverá estabelecer os termos aplicáveis para outorgar essa autorização. Vale ressaltar, contudo, que **essa regulamentação específica pelo Ministério da Fazenda ainda não ocorreu**, de forma que a MP e o PL são apenas um passo



inicial na estruturação do arcabouço legal necessário para a plena exploração de apostas de quota fixa no Brasil, não suprimindo ou removendo a necessidade de regulamentação pelo Ministério da Fazenda.

O Ministério da Fazenda vem conduzindo ativamente audiências públicas sobre o tema, de forma que até já se pronunciou sobre a MP, sustentando que “o Ministério da Fazenda tem buscado sistemas mais eficientes e modernos, em linha com o que já existe de mais eficiente no mundo”.

Assim, desde 2018, podemos dizer que as apostas esportivas de quota fixa não podem ser consideradas jogo azar, mas que também ainda não foram plenamente regulamentadas pelo Ministério da Fazenda. Com este cenário, foi criada

uma zona cinzenta que incentivou as empresas de apostas a fornecerem serviços no Brasil (especialmente aplicativos de apostas esportivas), sem a autorização necessária prevista Lei de Aposta de Quota Fixa. O retorno financeiro desta prática é representado pelo crescimento do setor, que passou de R\$ 2 bilhões em 2018 para R\$ 7 bilhões em 2020<sup>1</sup>.

**Antes de entrar na avaliação da MP e do PL, lembramos que: (i) a MP ainda precisa ser convertida em lei e perderá seus efeitos caso isso não ocorra em até 120 dias; (ii) até o momento, a MP recebeu 244 emendas de deputados e senadora durante sua tramitação no Congresso Nacional<sup>2</sup>; (iii) o PL está no início de sua tramitação, e foi apresentado com pedido de tramitação em regime de urgência.**

---

<sup>1</sup> <https://gente.globo.com/o-mercado-de-apostas-esportivas/>

<sup>2</sup> <https://www.camara.leg.br/noticias/982136-emendas-tentam-mudar-a-distribuicao-de-valor-arrecadado-com-apostas-esportivas/>



## QUAIS FORAM AS PRINCIPAIS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA MP E PELO PL?

A MP e o PL alteram a Lei de Aposta de Quota Fixa de forma a não somente permitir a tributação desta atividade (para saber mais sobre a tributação na MP das apostas, acesse aqui: <https://www.diascarneiro.com.br/alert/regulamentacao-de-apostas-esportivas-medida-provisoria-1-182-2023/>), mas também fixam regras específicas para este mercado, incluindo a previsão de infrações administrativas e normas para a aplicação de sanções.

Diante disso, veja abaixo alguns dos principais pontos da MP e da PL no que tange ao mercado das apostas esportivas:

### a. Quem poderá explorar loterias de apostas de quota fixa?

Inicialmente, é importante entender que a exploração de loterias de aposta de quota fixa dependerá de autorização do Ministério da Fazenda para funcionar ("**Autorização do MF**"). Somente pessoas jurídicas nacionais ou estrangeiras,

devidamente estabelecidas no território nacional e que atenderem às exigências constantes da regulamentação do Ministério da Fazenda poderão obter essa autorização.

### b. O que são os "eventos reais de temática esportiva"?

A fim de evitar confusões no momento da aplicação da Lei de Apostas de Quota Fixa, a MP definiu exatamente o que pode ser objeto de referidas apostas, sustentando que eventos reais de temática esportiva são "eventos, competições ou atos que incluam competições desportivas, torneios, jogos ou provas com interação humana, individuais ou coletivos, excluídos aqueles que envolvam exclusivamente a participação de menores de 18 anos, cujo resultado é desconhecido no momento da aposta". Esses eventos deverão ser promovidos ou organizados: (i) de acordo com as regras estabelecidas pela organização nacional de administração do esporte, na forma prevista na Lei Geral do Esporte ou por suas organizações afiliadas ou (ii) por organizações de administração do esporte sediadas fora do País.



### c. As loterias de aposta fixa poderão usar a imagem, nome ou apelido esportivo dos jogadores e símbolos e escudos de times?

**Sim**, a MP prevê que o Ministério da Fazenda regulamentará a forma e processo pelo qual serão obtidas autorizações para que todos que operem loterias de aposta de quota fixa possam usar a imagem, nome, apelido esportivo e demais direitos de propriedade intelectual dos atletas, bem como marcas, emblemas e hinos de organizações esportivas.

Ainda no que diz respeito à utilização de referidos conteúdos, a MP determina um repasse do produto da arrecadação das apostas de quota fixa para entidades do Sistema Nacional do Esporte e aos atletas brasileiros ou vinculados a organizações de prática desportiva sediada no País.

### d. Existem regras para ações de comunicação, publicidade e marketing das loterias de apostas de quota fixa?

**Sim**, esse tipo de ação de marketing também está sujeito à regulamentação pelo Ministério da Fazenda. A MP também

determina que é incentivada a autorregulação.

Nessa esteira, o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária ("CONAR") poderá estabelecer restrições e diretrizes adicionais à regulamentação do Ministério da Fazenda e expedir recomendações específicas para as ações de comunicação, de publicidade e de marketing da loteria de apostas de quota fixa.

É importante notar que é proibida a realização de publicidade e propaganda comercial de sites, pessoas jurídicas ou naturais que ofertem ou tenham por objeto a exploração de loterias de apostas de quota fixa sem a Autorização do MF. **Com isso, se restringe muito a publicidade deste setor.**

**Igual proibição se opera a times e atletas.** A MP determina, de forma muito ampla, que as entidades de administração do esporte deverão, nos regulamentos de suas competições, proibir que times e atletas usem nomes e marcas de empresas que ofertam ou exploram, sem a Autorização do MF, loteria de apostas de quota fixa, em todas as suas propriedades de **marketing** nas quais pode-se veicular marcas.



## e. Existem regras para os eventos esportivos objeto das apostas?

**Sim**, esse tipo de evento deverá contar com ações de mitigação de manipulação de resultados e de corrupção por parte do agente operador, em observância à Lei Geral do Esporte e ao regulamento que será emitido pelo Ministério da Fazenda. Além disso, o PL pretende criar regra determinando que a exploração de loteria de aposta de quota fixa é condicionada à adoção e implementação de política, procedimentos e controle interno com vistas à prevenção à manipulação de resultados de eventos esportivos e outras fraudes.

## f. Todas as pessoas podem apostar?

**Não**, a MP estabelece uma lista de pessoas que não podem apostar. Além de menores de idade, também é proibida a participação em apostas de quota fixa por pessoa que:

- tenha ou possa ter acesso aos sistemas informatizados de loteria de apostas de quota fixa;

- tenha ou possa ter qualquer influência no resultado de evento real de temática esportiva objeto da loteria de apostas de quota fixa, tais como técnico desportivo, treinador, integrante de comissão técnica, árbitro ou assistente de árbitro de modalidade desportiva, agente ou procurador de atletas e de técnicos, membro de órgão de administração ou fiscalização de entidade de administração de organizadora de competição ou prova desportiva, e participante de competições organizadas pelas entidades integrantes do Sistema Nacional do Esporte.

Apesar de referida proibição também ser aplicável a outras pessoas, é possível notar a clara preocupação da MP com a manipulação em apostas esportivas e a intenção de coibir fraudes neste mercado.



## **g. Qual órgão será responsável por credenciar e fiscalizar as casas de apostas?**

O Ministério da Fazenda será responsável por credenciar e fiscalizar o agente operador de loterias de apostas de quota fixa. Além disso, os referidos operadores deverão reportar qualquer evento suspeito de manipulação ao Ministério da Fazenda, no prazo de 5 dias úteis contados do momento em que o agente operador tomou ciência do evento suspeito. É prevista na MP, ainda, a possibilidade de aplicação de multa diária de até R\$ 10.000,00 (podendo ser majorada em até 20 vezes) caso a casa de apostas recuse, omita, falsifique ou atrase o fornecimento de informações ou documentos requeridos pelo Ministério da Fazenda no âmbito de sua atividade fiscalizatória.

## **h. As casas de apostas poderão continuar negociar direitos sobre eventos desportivos no Brasil?**

**Não.** A MP inclui a previsão de que empresas prestadoras das atividades de aposta de quota fixa, bem como suas controladas

e controladoras, não poderão adquirir, licenciar ou financiar a aquisição de direitos de eventos desportivos realizados no Brasil para emissão, difusão, transmissão, retransmissão, reprodução, distribuição, disponibilidade ou qualquer forma de exibição de seus sons e imagens, por qualquer meio ou processo.

## **i. Caso as empresas ou pessoas reguladas pela MP não sigam as regras impostas, haverá consequências, como infrações administrativas e sanções?**

**Sim.** a MP define como infração administrativa:

- Explorar loteria de apostas de quota fixa sem prévia outorga do Ministério da Fazenda;
- Realizar operações não autorizadas ou em desacordo com a outorga concedida;
- Impor obstáculos à fiscalização do órgão administrativo competente;



- Deixar de fornecer documentos, dados ou informações ao órgão administrativo, em desconformidade a normas legais ou regulatórias;
- Fornecer ao órgão administrativo competente documentos, dados ou informações incorretas ou em desacordo com os prazos e as condições estabelecidos em normas legais ou regulamentares;
- Divulgar a publicidade e a propaganda comercial de operadores de loteria de apostas de quota fixa não autorizados;
- Descumprir normas legais e regulamentares; e
- Executar, incentivar, permitir, contribuir ou concorrer para práticas atentatórias à integridade esportiva, à incerteza do resultado esportivo, à transparência das regras aplicáveis ao evento esportivo, à igualdade entre os competidores, e qualquer outra forma de fraude ou interferência indevida.

Em caso de ocorrência de alguma das infrações listadas acima, a pessoa infratora estará sujeita a sanções pesadas que variam de advertência a multas, cassação, proibição de realizar licitação, entre outros.

Vale indicar, ainda, que um dos principais objetivos do PL é a regulamentação mais aprofundada de referido processo sancionador, estabelecendo regras como: (a) a permissão de aplicação, em casos específicos, pelo Ministério da Fazenda, de sanções cautelares antes ou durante a tramitação do processo administrativo sancionador; (b) possibilidade de suspensão do processo administrativo destinado à apuração de infração da Lei de Apostas de Quota Fixa, antes de decisão em primeira instância, caso seja firmado um termo de compromisso, em que o investigado se obrigue à, cumulativamente, cessar a prática sob investigação ou os seus efeitos lesivos, corrigir as irregularidades apontadas e indenizar os prejuízos e cumprir as demais condições que forem acordadas no caso concreto.



## j. A MP se aplica a eSports?

**Na sua redação atual, muito provavelmente não.** O foco será entender se a MP considera campeonatos e torneios de eSports como um “evento real de temática esportiva”. Em sua redação atual a MP prevê que eventos reais de temática esportiva devem ser promovidos ou organizados de acordo com as regras estabelecidas pela organização nacional de administração do esporte ou por suas organizações afiliadas, na forma da Lei Geral do Esporte.

Contudo, depois de muito embate, a Lei Geral do Esporte excluiu a regulação dos eSports de seu escopo, definindo esporte como “toda forma de atividade predominantemente física que, de modo informal ou organizado, tenha por objetivo a prática de atividades recreativas, a promoção da saúde, o alto rendimento esportivo ou o entretenimento”. Logo, por enquanto, a resposta é negativa, mas o assunto continua em discussão no Congresso.

Lembramos, ainda, que os fantasy games são objeto de regulação específica no PL 2.796/2021, o Marco Legal dos Games, já aprovado na Câmara dos Deputados e atualmente em trâmite no Senado. O principal ponto que distingue eles das apostas de quota fixa é que o resultado não é baseado nos placares de jogos do mundo real, apenas no conjunto de estatísticas deles, exigindo, assim, conhecimento e habilidade para determinar o ganhador.

**+** *Para saber mais sobre a Lei Geral do Esporte, consulte nosso Alert*  
***“Atualização Legislativa | Lei Geral do Esporte é Sancionada”.***



## COMO ANDAM AS OUTRAS INICIATIVAS QUE VISAM A LEGALIZAÇÃO DE JOGOS DE AZAR NO BRASIL?

### a. Projeto de lei para legalizar jogos de azar é aprovado na Câmara dos Deputados

Temos hoje tramitando no Congresso diversos projetos de lei que visam a legalização de jogos de azar. Em fevereiro de 2022, o Projeto de Lei 442/91 (que legaliza certas formas de jogos de azar, como jogos de cassino, bingos, vídeo-bingos, jogos online, jogo do bicho, apostas em cavalos, embora tudo sob regras estritas) foi aprovado na Câmara dos Deputados. Tal projeto de lei agora aguarda apreciação pelo Senado Federal.

Em 10 de julho de 2023, este Projeto de Lei recebeu emendas de autoria do Senador Jorge Kajuru (PSB). Referidas emendas trazem, principalmente, mais regras para a exploração da atividade por empresas autorizadas e as medidas para coibir a exploração por empresas não autorizadas.

O que podemos adiantar é que o debate sobre o assunto tem sido acirrado, com a instalação de uma frente parlamentar do Senado Federal contra os jogos de azar em abril de 2023. No momento, é difícil prever o futuro desta regulação no Brasil.

### b. Possível decisão do Supremo Tribunal Federal

Finalmente, está pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal o recurso extraordinário (RE 966177) que discute se o artigo 50 do Decreto Federal 3.688/1941 (que qualifica o jogo de azar como crime) viola garantias de livre iniciativa e liberdade pessoal consagradas pela Constituição Federal. O STF tinha agendado o julgamento do caso em abril de 2021, mas na última hora retirou o recurso de sua pauta. Atualmente, não há previsão de reagendamento. O processo encontra-se concluso com a relatoria, após a habilitação de requerentes figurando como amici curiae ("amigo da corte").

# Alert



Considerando todo o exposto acima, podemos concluir que o cenário da legalização de alguns tipos de jogos de azar no Brasil está começando a mudar.

A nossa equipe de Tecnologia, Mídia e Entretenimento continuará a acompanhar essa questão, mantendo os nossos clientes informados sobre a evolução desse assunto.



**EDUARDO TURKIENICZ**  
nic@diascarneiro.com.br  
T +55 3087 2112



**VANESSA PAREJA LERNER**  
vpa@diascarneiro.com.br  
T +55 3087 2159