



29789579



08012.002373/2024-73



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Secretaria Nacional do Consumidor

Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor

Coordenação-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

## **NOTA TÉCNICA Nº 6/2024/CMM/CGEMM/DPDC/SENACON/MJ**

### **PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.002373/2024-73**

**INTERESSADO: Setor de Mercado de Fornecedores de Serviço de Apostas de Quota Fixa (lista anexa).**

**Ementa:** Monitoramento de mercado de jogos e apostas online sobre a bonificações e à publicidade de jogos de aposta. Prevenção e combate ao superendividamento. Garantia à segurança da pessoa vulnerável na relação de consumo, com especial atenção aos hipervulneráveis como a criança e o adolescente. Determinação de cautelar para que: (i) suspenda, em todo o território nacional, qualquer publicidade de recompensa relacionada a adiantamento, antecipação, bonificação ou vantagem prévia, ainda que a mero título de promoção, de divulgação ou de propaganda, para a realização de aposta; (ii) suspenda, em todo o território nacional, qualquer publicidade de jogos de apostas online de quota fixa (bets) para crianças e adolescentes; e (iii) apresente, no prazo de

10 (dez) dias contados da ciência da decisão cautelar, relatório de transparência sobre as medidas adotadas para cumprimento das respectivas suspensões.

## 1. DO CASO EM ANÁLISE

1.1. Sabe-se que em 2018, a Lei nº 13.756 foi sancionada e com ela deu-se início às apostas de quotas fixas para eventos esportivos a partir de lances presenciais ou virtuais (artigo 29) em conjunto com outras modalidades. São quotas fixas, já que o prêmio é predeterminado pelo empreendedor ao apostador em caso de acerto. A Lei nº 13.756/2018 representou marco na regulação de jogos e apostas, porque excluía os temas esportivos da anterior proibição como jogos de azar, contida na Lei de Contravenções Penais. Em 2023 passou a ter vigência a Lei 14.790, de 29 de dezembro de 2023, que dispõe exclusivamente sobre a modalidade de apostas quotas fixas, modificando, em parte a Lei 5.768/71 (que vedava prêmios ou brindes a título de propaganda e tratava da captação de poupança popular) e trazendo outra novidade: a possibilidade de apostas e jogos para qualquer cenário, não se fixando apenas em temas esportivos, conforme se depreende da expressão e conceito de jogos online.

1.2. Com vista a estabelecer regras gerais a serem observadas nas transações de pagamento realizadas por agentes autorizados a operar a modalidade lotérica de apostas de quota fixa em território nacional o Ministério da Fazenda publicou, em 18/04/2024, a Portaria Normativa SPA/MF nº 615. A Portaria de Meios de Pagamento surgiu como uma resposta legislativa às demandas crescentes no setor, regendo as transações financeiras no mercado de Apostas. No entanto, uma das disposições mais notáveis encontra-se no artigo 3º, que aborda a proibição de adiantamento, antecipação, bonificação ou vantagem prévia aos apostadores.

1.3. Da mesma forma que a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, a Portaria Normativa SPA/MF nº 615/2024, veio com a perspectiva de concretizar o jogo responsável no Brasil e, por meio deste, prevenir o vício em jogos (ludopatia), reforçando a vedação de bonificação prévia como incentivo a jogos de apostas. Na mesma linha de proteção, a Lei de Apostas buscou garantir a preservação da criança e do adolescente, proibindo a destinação de publicidade e propaganda a esse público-alvo.

1.4. Assim, as perspectivas de jogo responsável apresentadas pela Lei nº 14.790/2023, coadunam com as disposições, previamente, estabelecidas no Código de Defesa do Consumidor, que garantem a segurança aos consumidores na relação de consumo, com proteção à saúde e à vida, em especial, aos hipervulneráveis como as criança, os adolescentes e os idosos,

além de prevenção ao superendividamento.

## **2. DA ILEGALIDADE IDENTIFICADA**

2.1. Inicialmente cabe enfatizar, inicialmente, que a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), responsável pela Política Nacional das Relações de Consumo, conforme o artigo 4º, inciso VI, da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor, CDC), legitimada a atuar na coibição e repressão eficientes de todos os abusos, bem como promover o estudo constante das modificações do mercado de consumo, notificou previamente, para monitoramento de mercado, algumas das empresas com a atividade de oferta de aposta por quota fixa, solicitando esclarecimentos quanto a bonificações e à publicidade de jogos de aposta.

2.2. No dia 31/07/2024, foi publicado a Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, que estabeleceu “os requisitos técnicos dos jogos on-line e dos estúdios de jogos ao vivo a serem observados por agentes operadores de loteria de apostas de quota fixa, de que tratam o art. 29 da Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, e altera a Portaria SPA/MF nº 615, de 16 de abril de 2024”. Conforme esclarecimentos, disponíveis na página do Ministério da Fazenda, o art. 42 da Portaria SPA/MF nº 1.231/2024, o agente operador de apostas poderá ofertar promoções, recompensas ou programas de fidelidade aos apostadores. O termo recompensas é genérico e inclui benefícios atribuídos ao apostador na forma de dinheiro, pontos, apostas grátis ou outra forma lícita, desde que o apostador faça parte de programa de fidelidade ou que a recompensa vise retribuir condutas previamente estabelecidas do apostador, e desde que as regras de recompensas estejam previstas nos termos e condições do operador.

2.3. No caso específico de jogos online, as recompensas são restritas a prêmios de incentivo, os quais devem estar necessariamente relacionados a jogadas do apostador e observarem as regras da Portaria SPA/MF nº 1.207, de 29 de julho de 2024. É vedada a oferta de bônus ou qualquer outro incentivo como forma de atrair novos apostadores para realização de cadastro ou para realização da primeira aposta, uma vez que o inciso I do Art. 29 da Lei nº 14.790, de 2024, veda a oferta de recompensa relacionada a adiantamento, antecipação, bonificação ou vantagem prévia, ainda que a mero título de promoção, de divulgação ou de propaganda, para a realização de aposta. Além disso, as recompensas não podem ser condicionadas a aportes financeiros realizados pelos apostadores, a exemplo de bônus ou rodadas grátis mediante aporte financeiro anterior.

2.4. Assim, de forma geral, alegam as empresas notificadas, que a vedação ao oferecimento de tais vantagens é uma regra inovadora, que não é

geralmente incorporada na configuração dos sistemas prévios criados para oferecer os serviços das apostas esportivas. Por esse e outros motivos, o legislador estabeleceu, no artigo 9º, Parágrafo único, da Lei nº 14.790/2023, que “o Ministério da Fazenda estabelecerá condições e prazos (...) para a adequação das pessoas jurídicas que estiverem em atividade às disposições desta Lei e às normas por ele estabelecidas em regulamentação específica”.

2.5. Considerando-se o disposto no Art. 24 da Portaria SPA/MF nº 827/2024, e no Art. 2º da Portaria SPA/MF nº 1.475/2024, o prazo de adequação previsto no Art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 14.790/2023, se estenderá até 31 de dezembro de 2024. Vejamos:

Lei nº 14.790/2023

Art. 9º A autorização para a exploração de apostas de quota fixa poderá ser requerida a qualquer tempo pela pessoa jurídica interessada, observado o procedimento administrativo estabelecido na regulamentação do Ministério da Fazenda.

Parágrafo único. 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.

...

Portaria SPA/MF nº 827/2024

Art. 24. Para os fins do disposto no parágrafo único do art. 9º da Lei nº 14.790, de 2023, o prazo de adequação das pessoas jurídicas que estavam em atividade no Brasil quando da publicação da Lei nº 14.790, de 2023, às disposições legais e regulamentares vigentes sobre a loteria de apostas de quota fixa, inicia-se na data de publicação desta Portaria e encerra-se em 31 de dezembro de 2024.

Parágrafo único. A partir de 1º de janeiro de 2025, as pessoas jurídicas que estiverem em atividade no Brasil sem a devida autorização da Secretaria de Prêmios e Apostas do Ministério da Fazenda para exploração comercial da modalidade lotérica de apostas de quota fixa ficarão sujeitas às penalidades pertinentes.

...

Portaria SPA/MF nº 1.475/2024

Art. 2º Para fins do disposto no art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, e aplicação do previsto no art. 24 da Portaria SPA/MF nº 827, de 21 de maio de 2024, consideram-se em período de adequação, a partir de 1º de outubro de 2024, apenas pessoas jurídicas em atividade que tiverem apresentado o requerimento de autorização ao

2.6. Como se vê, as empresas de apostas se escoram nos arts. 9º, parágrafo único, da Lei 14.790/23 e 24, da Portaria SPA/MF – que trazem a previsão de prazo para adequação às normas legais – com o fim de contornar o disposto no art. 29, I, da já mencionada Lei 14.790/23, que **PROÍBE** a oferta de recompensa relacionada a adiantamento, antecipação, bonificação ou vantagem prévia, ainda que a mero título de promoção, de divulgação ou de propaganda, para a realização de aposta. A interpretação literal do parágrafo único, do art. 9º, da Lei 14.790/23, que permite às empresas se adequarem em prazo de 6 meses, é despropositada e fere todas as regras basilares da hermenêutica jurídica. A motivação do art. 26, I, da Lei 14.790/23, reside na correta preocupação do legislador com a prevenção do vício em jogos (ludopatia) , que a bonificação incentiva. Não é razoável, tampouco racional, que se entenda que a mesma lei que não admite a bonificação, porque esta gera vício e dependência, a tolere por seis meses para que as empresas possam se adequar à vedação legal. Isso pressuporia o absurdo hermenêutico de se fixar a compreensão de que em seis meses ninguém se vicia. E ainda que assim não fosse, tal interpretação também não estaria autorizada em face do que dispõe o Código de Defesa do Consumidor:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

2.7. Soma-se a isso o fato de que diversas publicidades estão sendo realizadas por influenciadores menores de 18 anos (mirins), direcionadas para crianças e adolescentes, conforme matéria jornalística abaixo:

# Influenciadores mirins divulgam bets, e vício em apostas ameaça crianças e adolescentes

Problema, que tem levado à perda de até R\$ 5.000 e ao suicídio atinge jovens de diversas classes sociais; ONG faz denúncia contra a Meta, que diz coibir posts

F DÊ UM CONTEÚDO



**Patrícia Campos Mello**  
**Laura Mattos**

**SÃO PAULO** Propagandas de cassinos online, inclusive das conhecidas [bets](#), de apostas esportivas, estão sendo feitas por influenciadores mirins no [Instagram](#). Um dos perfis que divulgam jogos de azar é de uma menina de seis anos que tem quase 3 milhões de seguidores.

[Disseminado no país](#), esse tipo de aposta já atinge crianças e adolescentes, e famílias e escolas começam a [se deparar com o vício](#) dentre os mais novos.

Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2024/06/influenciadores-mirins-divulgam-bets-e-vicio-em-apostas-ameaca-criancas-e-adolescentes.shtml>

2.8. Quanto a isso, cabe citar que o Instituto Alana, por meio do programa Criança e Consumo, apresentou denúncia ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), sobre a publicidade de casas de apostas online feita por “influenciadores mirins”, com idades entre 6 e 17 anos, dos estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Rio de Janeiro e São Paulo, por meio de Plataformas de Redes Sociais. A coleta de informações, para apresentação de denúncia, priorizou o Instagram, plataforma mais utilizada (36%) por crianças e adolescentes de 9 a 17 anos, segundo a pesquisa.

2.9. O Art. 16 da Lei nº 14.790/2023, dispõe que as ações de comunicação, de publicidade e de marketing da loteria de apostas de quota fixa observarão a regulamentação do Ministério da Fazenda, que deverá observar:

#### Da Publicidade e da Propaganda

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;

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.

Art. 17. Sem prejuízo do disposto na regulamentação do Ministério da Fazenda, é vedado ao agente operador de apostas de quota fixa veicular publicidade ou propaganda comercial que:

[...]

VI - promovam o marketing em escolas e universidades ou promovam apostas esportivas dirigidas a menores de idade.

§ 1º É vedado realizar qualquer tipo de publicidade ou propaganda em meios de comunicação, físicos ou virtuais, sem o aviso de classificação indicativa da faixa etária direcionada, conforme disposto na [Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990](#) (Estatuto da Criança e do Adolescente).

2.10. Em atendimento ao supramencionado artigo, foi publicado a Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024, estabelecendo, dentre outras, *“regras e diretrizes para o jogo responsável e para as ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing”*, que trouxe dispositivos claros de proibição de apostas por crianças e adolescentes, assim como, vedação de ações de comunicação, de publicidade e propaganda voltadas para esse público. Vejamos:

Art. 3º Para fins de implementação do jogo responsável, o agente operador de apostas deverá:

I - atuar com diligência na estruturação de seu sistema de apostas, de toda ação de publicidade, propaganda e de marketing, bem como de seus canais físicos ou eletrônicos, a fim de:

a) respeitar os preceitos do jogo responsável;

b) prevenir a dependência e transtornos do jogo patológico; e

c) garantir a observância da proibição de apostas por crianças e adolescentes;

II - promover a conscientização sobre os riscos de dependência, de transtornos do jogo patológico e sobre a proibição de jogo por crianças e adolescentes mediante a:

a) colaboração com campanhas educativas do setor destinadas à sociedade em geral e aos grupos em risco de dependência e de transtornos do jogo patológico; e

b) realização de ações e de campanhas educativas próprias com seu público consumidor em potencial;

[...]

Art. 12. São vedadas as ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing de loteria de apostas de quota fixa que:

[...]

XVI - sejam dirigidas a crianças ou adolescentes ou que tenham esse público como seu público-alvo;

XVII - sejam veiculadas em meios de comunicação ou em programas onde pessoas menores de dezoito anos constituam a principal audiência ou em sítio eletrônico com perfil de audiência de menores de dezoito anos;

XVIII - utilizem imagens de crianças e de adolescentes ou elementos particularmente apelativos para os menores de dezoito anos; e

XIX - associem apostas a atividades culturais de crianças e adolescentes.

Art. 13. Toda ação de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing por parte dos agentes operadores de apostas, incluindo qualquer tipo de peça, de material ou de inserção, inclusive em ambiente digital, deve exibir as seguintes cláusulas de advertência:

I - de restrição etária, com símbolo "18+" ou aviso "proibido para menores de 18 anos";

[...]

Art. 17. Nas ações em que figure como patrocinador, sem

prejuízo das outras disposições desta Portaria quanto à comunicação, à publicidade e propaganda e ao marketing das apostas de quota fixa, o agente operador de apostas deve:

I - identificar-se claramente como patrocinador das ações patrocinadas; e

II - abster-se de:

a) patrocinar crianças ou adolescentes;

b) buscar influenciar ou incentivar crianças ou adolescentes a apostarem;

c) patrocinar eventos dirigidos majoritariamente a crianças ou adolescentes; e

d) patrocinar equipes juvenis ou infantis.

§1º Na hipótese de patrocínio por agente operador de apostas, sua logomarca não deverá ser incluída em artigos e bens cuja comercialização seja destinada a menores de dezoito anos.

§2º Os artigos destinados a adultos só poderão ser disponibilizados também a menores de dezoito anos se não houver qualquer referência ao agente operador de apostas.

2.11. Desse modo, publicidades realizadas por influenciadores menores de 18 anos (“mirins”), ou não, direcionadas para crianças e adolescentes afrontam as disposições das legislações publicadas pelo Ministério da Fazenda.

### **3. DAS VIOLAÇÕES AO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

3.1. O manejo da tutela administrativa do direito do consumidor, como ocorre com as diversas modalidades de tutela de que se desdobra poder de polícia administrativa no seio do Estado Democrático de Direito, é atividade que se encontra vinculada à juridicidade, entendida essa noção com a vinculação ao bloco de legalidade que congrega normas de diferentes hierarquias em uma unidade sistêmica, tendo na Constituição Federal sua centralidade.

3.2. Assim, reconheceu-se a promoção da defesa do consumidor, pelo Estado, como um direito fundamental, no art. 5º, XXXII, além da defesa do consumidor ter sido estabelecida como um princípio da ordem econômica, art. 170, V, CF. A Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor, CDC), por sua vez, estabeleceu normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social. O Código se sustenta a partir de importantes princípios, como:

a) reconhecimento da vulnerabilidade (art. 4º, I), de modo que, diante do desequilíbrio nas relações de consumo entre fornecedores e consumidores, estes recebem proteção especial;

b) boa-fé objetiva (art. 4º, III), de modo que o fornecedor deve observar o respeito e a lealdade nas relações jurídicas de consumo;

c) coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo que possam causar prejuízos aos consumidores (art. 4º, VI).

3.3. Por certo, a vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo é um dos indicativos da necessidade de sua proteção, exercida sobretudo por meio de intervenção estatal nas relações de consumo. Assim dispõe o art. 4º, I, do CDC:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo.

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

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

[...]

IV - prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços;

3.5. O CDC, em seu artigo 6º, estabelece um rol exemplificativo de direitos básicos do consumidor, cabendo destaque, para o caso em exame:

a) a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem (inciso III do art. 6º);

b) a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços (inciso IV do art. 6º).

3.6. No art. do 31 CDC, há detalhamento sobre as informações que devem ser prestadas aos consumidores desde o momento da oferta de produtos e serviços, assegurando informações corretas, claras, precisas, ostensivas e verdadeiras sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores. Dessa forma, a lógica subjacente à norma é assegurar ao consumidor elementos suficientes e precisos para uma tomada de decisão consciente e informada acerca da aquisição, ou não, de determinado produto ou serviço. Nos termos do art. 30 do CDC, toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados, obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado.

3.7. A esse respeito, merecem destaque as considerações de Cláudia Lima Marques:

A informação deve ser correta (= verdadeira), clara (= de fácil entendimento), precisa (= não prolixa ou escassa), ostensiva (= de fácil constatação ou percepção) e, por óbvio, em língua portuguesa. Aqui as informações são fundamentais para a decisão do consumidor (qualidade, garantias, riscos, carências, exclusões de responsabilidade, existência de assistência técnica no Brasil etc.) e não deve haver indução ao erro, qualquer dolo ou falha na informação por parte do fornecedor ou promessas vazias, uma vez que as informações prestadas passam a ser juridicamente relevantes, integram a relação contratual futura e,

portanto, deverão depois ser cumpridas na fase de execução do contrato, positivando a antiga noção da proibição do *venire contra factum proprium*.

(MARQUES, Cláudia Lima. Contratos no Código de Defesa do Consumidor. 8<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016)

3.8. Dessa forma, no direito do consumidor, não é válida a informação incompleta. Não é suficiente oferecer a informação, é preciso saber transmiti-la, já que mesmo a informação completa e verdadeira pode vir a apresentar deficiência na forma como é exteriorizada ou recebida pelo consumidor.

3.9. Coerentemente com o direito à informação confiável, o CDC também confere ao consumidor, no mesmo art. 6º, no inciso IV, o direito à proteção em face das publicidades enganosas, abusivas e irregulares.

3.10. Na Seção III da Lei, há maior detalhamento sobre o tema, no âmbito do qual assevera que é enganosa a publicidade inteira ou parcialmente falsa, bem como aquele que, por qualquer outro modo seja capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços; é abusiva, por sua vez, dentre outras, a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeite valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.

3.11. Conforme o parágrafo único do art. 36, exige-se que o fornecedor detenha dados fáticos, técnicos e científicos que oferecem base às informações veiculadas na publicidade. Tais dados devem estar à disposição dos legítimos interessados, o que abrange tanto os consumidores quanto as autoridades competentes.

3.12. Nos termos do artigo 29 do CDC, equiparam-se a consumidores todas as pessoas determináveis ou não expostas às práticas indevidas referentes a publicidade. Com isso, a vedação da publicidade enganosa tem por objetivo prevenir que os consumidores sejam induzidos a erro. Ao que se refere à prática de jogos e apostas online existe clara relação de consumo, tanto porque é prestação de serviço, contando com consumidores e fornecedores, e se não bastasse, com reconhecimento na própria Lei 14.790/23 em seu artigo 27, *in verbis*:

Art. 27. São assegurados aos apostadores todos os direitos dos consumidores previstos na [Lei nº 8.078, de 11 de setembro de](#)

[1990](#) (Código de Defesa do Consumidor).

§ 1º Além daqueles previstos no [art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990](#) (Código de Defesa do Consumidor), constituem direitos básicos dos apostadores:

I - a informação e a orientação adequadas e claras acerca das regras e das formas de utilização de recintos, equipamentos, sistemas e canais eletrônicos das apostas;

II - a informação e a orientação adequadas e claras sobre as condições e os requisitos para acerto de prognóstico lotérico e aferição do prêmio, vedada a utilização de escrita dúbia, abreviada ou genérica no curso de efetivação da aposta;

III - a informação e a orientação adequadas e claras quanto aos riscos de perda dos valores das apostas e aos transtornos de jogo patológico; e

IV - a proteção dos dados pessoais conforme o disposto na [Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018](#) (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

§ 2º Para os fins do disposto no inciso IV do § 1º deste artigo, o regulamento do Ministério da Fazenda definirá limites à exigência e ao tratamento de dados pessoais e dados pessoais sensíveis, obedecidas as disposições da [Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018](#) (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

3.13. No mesmo sentido, a Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024, ao estabelecer que:

Art. 21. Os agentes operadores de apostas são responsáveis solidários pelas ações de comunicação, de publicidade e propaganda e de marketing realizadas pelos afiliados.

Parágrafo único. Os agentes operadores de apostas e os seus afiliados deverão observar todas as disposições legais e regulamentares relativas à publicidade, sujeitando-se às penalidades previstas na Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023, e na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor.

[...]

Art. 28. São deveres do agente operador de apostas, sem prejuízo dos demais deveres legais e regulamentares vigentes:

[...]

XXIV - responder solidariamente com seus fornecedores ou parceiros comerciais por danos causados ao apostador na exploração de aposta de quota fixa, nos termos da Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor;

3.14. Aplicando-se o CDC fica mais nítido, no presente caso, o abuso sobre a vontade do consumidor com a prática de publicidade de adiantamento, antecipação, bonificação ou vantagem prévia aos apostadores, o que pode ocasionar, inclusive, a ocorrência de superendividamento dos consumidores em situação de dificuldade econômica.

3.15. A presença constante de anúncios, publicidades e recomendações personalizadas levam os usuários a consumirem produtos e serviços de forma impulsiva. São estímulos excessivos, aliados ao desejo de pertencimento e à pressão social que influenciam as escolhas, fazendo com que os consumidores participem reiteradamente de disputas como autoafirmação. A publicidade de recompensa relacionada a adiantamento, antecipação, bonificação ou vantagem prévia, ainda que a mero título de promoção, de divulgação ou de propaganda, para a realização de aposta, induz o consumidor que não dispõe de condições financeiras imediatas ao jogo de apostas online, contribuindo para o possível superendividamento do mesmo.

3.16. A Lei 14.871/2021, define como superendividamento a situação em que o consumidor de boa-fé assume sua impossibilidade de arcar com todas as dívidas que contraiu, sem comprometer o mínimo para sua sobrevivência.

3.17. O Capítulo VI-A do CDC disciplina a prevenção do superendividamento do consumidor. Conforme o §1º, art. 54-A do Código de Defesa do Consumidor entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação.

3.18. Nesse sentido, importante citarmos, também, as garantias de proteção à criança e adolescente, dispostas no § 2º do Art. 37, traz um rol exemplificativo do que considera propaganda abusiva:

Art. 37. É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

[...]

§ 2º É abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeita valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança.

3.19. Trata-se de dano de natureza extrapatrimonial e com possibilidades de projeções extrapatrimoniais, até porque, nesses casos, os jogos patológicos se encaixam perfeitamente o preceito proibitivo de que é

vedado ao fornecedor “prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços”, artigo 39, inciso IV do CDC.

3.20. A expressão “*dentre outras*” deixa claro que o rol trazido pelo Código de Defesa do Consumidor é meramente exemplificativo e, conseqüentemente, pode ser ampliado. Esse entendimento é seguido por um dos autores do Anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor, Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamim, o qual aduz que o “*art. 37, §2º, traz uma mera indicação enumerada de caos de publicidade abusiva. Cabe aos aplicadores da lei – administradores e juízes – adaptarem o texto às práticas multifárias do mercado*” (BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcellos e; DENARI, Zelmo; FILOMENO, José Geraldo Brito; FINK, Daniel Roberto; GRINOVER, Ada Pellegrini; NERY JUNIOR, Nelson. WATANABE, Kazuo. *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2007, p. 352).

3.21. Ainda, referida proteção especial advém da hipervulnerabilidade da criança nas relações de consumo, conforme expõe Isabella Henriques e Tamara Amoro Gonçalves na obra (*Publicidade de alimentos e crianças: regulação no Brasil e no mundo*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 28/29):

Se o Código de Defesa do Consumidor organiza-se em torno da ideia de que é preciso garantir ao consumidor certos direitos que lhe tragam autonomia em uma relação jurídica marcada pela desigualdade, reconhecendo, portanto, sua maior vulnerabilidade nas relações de consumo, perante os fornecedores, as crianças podem ser consideradas pessoas hipervulneráveis quando partícipes desse tipo de relação. Quer dizer, conjugam a vulnerabilidade dos consumidores em geral com a vulnerabilidade decorrente do fato de estarem vivenciando em particular processo de desenvolvimento biopsicológico. Não por outra razão que a normativa consumerista expressamente busca proteger as crianças dos apelos comerciais a ela dirigidos, determinando que “explorar a deficiência de julgamento das crianças” para induzi-las a consumirem, constitui-se em publicidade abusiva e, portanto, ilegal.

3.22. Inclusive, no artigo 6º do Estatuto da Criança e do Adolescente, tal fato fica ainda mais explícito, pois afirma que a condição peculiar de desenvolvimento da criança e do adolescente é um dos critérios que deve ser usado na interpretação da lei.

3.23. Assim, existe uma preocupação com a criança, uma vez que constitui-se abusiva e ilegal a propaganda que “se aproveita da deficiência de julgamento e experiência da criança”.

3.24. Nessa linha de raciocínio, foi publicada, no dia 04 de abril de 2014, a Resolução nº 163, do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, que dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente, assim considerada aquela cuja intenção é persuadir o público infanto-juvenil ao consumo de qualquer produto ou serviço, usando para tanto de expedientes que explorem sua vulnerabilidade, imaturidade, ingenuidade e/ou susceptibilidade à sugestão, decorrentes de sua condição de pessoas em desenvolvimento.

3.25. Segundo dispõe a respectiva Resolução nº 163/ 2014:

Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre a abusividade do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança e ao adolescente, em conformidade com a política nacional de atendimento da criança e do adolescente prevista nos arts. 86 e 87, incisos I, III, V, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

[...]

2º A comunicação mercadológica abrange, dentre outras ferramentas, anúncios impressos, comerciais televisivos, *spots* de rádio, *banners* e páginas na internet, embalagens, promoções, *merchandising*, ações por meio de *shows* e apresentações e disposição dos produtos nos pontos de vendas.

Art. 2º Considera-se abusiva, em razão da política nacional de atendimento da criança e do adolescente, a prática do direcionamento de publicidade e de comunicação mercadológica à criança, com a intenção de persuadi-la para o consumo de qualquer produto ou serviço e utilizando-se, dentre outros, dos seguintes aspectos:

I - linguagem infantil, efeitos especiais e excesso de cores;

II - trilhas sonoras de músicas infantis ou cantadas por vozes de criança;

III - representação de criança;

IV - pessoas ou celebridades com apelo ao público infantil;

V - personagens ou apresentadores infantis;

VI - desenho animado ou de animação;

VII - bonecos ou similares;

VIII - promoção com distribuição de prêmios ou de brindes colecionáveis ou com apelos ao público infantil; e

IX - promoção com competições ou jogos com apelo ao público infantil.

§ 1º O disposto no *caput* se aplica à publicidade e à comunicação mercadológica realizada, dentre outros meios e lugares, em eventos, espaços públicos, páginas de internet, canais televisivos, em qualquer horário, por meio de qualquer suporte ou mídia, seja de produtos ou serviços relacionados à infância ou relacionados ao público adolescente e adulto.

§ 2º Considera-se abusiva a publicidade e comunicação mercadológica no interior de creches e das instituições escolares da educação infantil e fundamental, inclusive em seus uniformes escolares ou materiais didáticos.

[...]

3.26. Além disso, a Lei nº 13.257, de 08 de março de 2016, que dispõe sobre políticas públicas para a primeira infância, corrobora a necessidade de proteger a criança tanto da publicidade, como da comunicação mercadológica como se percebe da leitura de seu art. 5.º:

Art. 5.º Constituem áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica.

3.27. Diante de todo o exposto, a publicidade de jogos online direcionadas à criança e adolescente viola aos artigos 4º, inciso I; 6º, inciso IV; 36; 37, §2º e art. 39, inciso IV, todos do Código de Defesa do Consumidor, além de afronta ao artigo 227 da Constituição Federal.

#### **4. DA COMPETÊNCIA DA SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR**

4.1. A Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), é responsável por coordenar o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), nos termos do art. 106 da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor, CDC), e do art. 3º do Decreto n.º 2.181, de 20 de março de 1997. Tem por atribuições, entre outras, além de coordenar o SNDC, (i) adotar iniciativas de educação para o consumo e orientar os consumidores sobre seus direitos e garantias; (ii) monitorar o mercado de consumo; (iii) exercer advocacia normativa de interesse do consumidor; (iv) fiscalizar e aplicar as sanções administrativas previstas no CDC e em outras normas pertinentes à defesa do consumidor.

4.2. Na fiscalização das infrações às relações de consumo, todos os integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) têm

competência concorrente no exercício do poder de polícia administrativo, nos termos do art. 4º do Decreto n.º 2.181, de 1997, que tem a seguinte redação:

*Art. 4º No âmbito de sua jurisdição e competência, caberá ao órgão estadual, do Distrito Federal e municipal de proteção e defesa do consumidor, criado, na forma da lei, especificamente para este fim, exercitar as atividades contidas nos incisos II a XII do art. 3º deste Decreto e, ainda:*

*I - planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política estadual, do Distrito Federal e municipal de proteção e defesa do consumidor, nas suas respectivas áreas de atuação;*

*II - dar atendimento aos consumidores, processando, regularmente, as reclamações fundamentadas;*

*III - fiscalizar as relações de consumo;*

*(...)*

*Art. 5º Qualquer entidade ou órgão da Administração Pública, federal, estadual e municipal, destinado à defesa dos interesses e direitos do consumidor, tem, no âmbito de suas respectivas competências, atribuição para apurar e punir infrações a este Decreto e à legislação das relações de consumo.*

*(grifamos)*

4.3. Cabe à SENACON, por meio do seu Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), fiscalizar as relações de consumo de relevante interesse geral e de âmbito nacional e aplicar sanções administrativas previstas nas normas de defesa do consumidor, em conformidade com os artigos 55, § 1º, e 106, do Código de Defesa do Consumidor, e o art. 3º, inciso X, do Decreto n. 2.181, de 20 de março de 1997, bem como nos termos da Nota Técnica n. 328 – CGAJ/DPDC/2005. Nessa Nota, entendeu-se que, em relação às atribuições específicas do DPDC, a competência para o exercício do poder de polícia segue a distribuição constitucional das competências administrativas, em atendimento ao princípio da predominância do interesse, a justificar o escopo de atuação do órgão como restrito às relações de consumo de relevante interesse geral e de âmbito nacional. O interesse geral evidencia-se quando a causa transcende os interesses subjetivos das partes, ou seja, envolvem questões que se apresentam substancialmente relevantes para todo o País e repercutem em toda a sociedade.

4.4. Esse entendimento foi institucionalizado, inclusive no Regimento Interno da Secretaria (Portaria MJ n.º 905, de 2017) e na Estrutura Regimental do MJSP, contida no Anexo I do Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023, cujo artigo 18, inciso IX, tem a seguinte redação:

Art. 18. Ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor compete:

IX - fiscalizar demandas que envolvam relevante interesse geral e de âmbito nacional, previstas nas normas de defesa do consumidor, e instaurar averiguações preliminares e processos administrativos;

(grifamos)

## **5. DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A EDIÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR**

5.1. O art. 56 do CDC, bem como o art. 18 do Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997, determinam que, caso haja infrações às normas de defesa do consumidor, os fornecedores ficarão sujeitos a diversas sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas, sendo-lhe imposta a suspensão de fornecimento de produtos, serviços ou atividades, a ser aplicada pela própria autoridade administrativa, inclusive através de medida cautelar, antecedente ou incidente no procedimento administrativo.

5.2. O art. 56 do CDC tem a seguinte redação:

Art. 56. As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas:

I - multa;

II - apreensão do produto;

III - inutilização do produto;

IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente;

V - proibição de fabricação do produto;

VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviço;

VII - suspensão temporária de atividade;

VIII - revogação de concessão ou permissão de uso;

IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade;

X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade;

XI - intervenção administrativa;

XII - imposição de contrapropaganda.

Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por

medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo. (grifamos)

5.3. Para a concessão de provimentos de urgência, à semelhança do que ocorre no presente caso, é necessária a presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

5.4. Dito isso, denota-se a presença do *fumus boni iuris* diante da inobservância, pelas interessadas, das diretrizes do Código do Consumidor no tocante à veiculação de publicidade de recompensa relacionada a adiantamento, antecipação, bonificação ou vantagem prévia, assim como, a publicidade de jogos de apostas online de quota fixa (bets) para crianças e adolescentes, tendo em vista que:

(i) induz o consumidor que não dispõe de condições financeiras imediatas ao jogo de apostas online, contribuindo para o possível endividamento do mesmo; e

(ii) afronta os dispositivos de proteção e garantias da criança e do adolescente.

5.5. Assim, ao menos em análise inicial, a problemática versada nesta manifestação afronta os princípios básicos do direito do consumidor, conforme devidamente demonstrado acima.

5.6. Quanto ao *periculum in mora*, a urgência e a necessidade de ação imediata para sanar os efeitos da irregularidade decorrem dos danos continuados da referida prática sobre a sociedade de consumo, e do perigo da continuidade da veiculação de tais publicidades, de forma que a existência de um período legal para adequação, não justifica que a publicidade de algo vedado em Lei, esteja sendo veiculado pelas empresas que fornecem serviços de jogos de apostas online e muito mesmo traz legalidade à publicidade voltada ao público jovem, impondo prejuízos contínuos aos consumidores endividados, bem como, às crianças e adolescentes.

## **6. DA CONCLUSÃO**

6.1. Conclui-se, ainda que existente, período legal para adequação, este não contempla adequação ao já previsto no Código de Defesa do Consumidor e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Não há que se falar em adequação de lei vigente que consolida a proteção aos consumidores. No mesmo sentido que não há estado de exceção a ser imposto ao caso. Nesse momento de transição, as referidas empresas devem buscar ferramentas para adequação às normas de vedação e não propagar a informação da existência de recompensa relacionada a adiantamento, antecipação, bonificação ou

vantagem prévia. Soma-se a isso o fato de que diversas publicidades estão sendo realizadas por influenciadores menores de 18 anos (“mirins”), direcionadas para crianças e adolescentes, o que demonstra indícios de afronta às garantias previstas no Código de Defesa do Consumidor.

6.2. Pelo exposto, com base no parágrafo único do art. 56, do CDC, no artigo 33, § 3º, do Decreto nº 2.181, de 1997, e no art. 7º da Portaria Senacon nº 7, de 5 de maio de 2016, sugere-se a edição de medida cautelar em face das empresas em atividade, que estão autorizadas a explorar apostas de quota fixa, nacionais e estaduais (lista anexa), para que:

a) suspendam, em todo o território nacional, qualquer publicidade de recompensa relacionada a adiantamento, antecipação, bonificação ou vantagem prévia, ainda que a mero título de promoção, de divulgação ou de propaganda, para a realização de aposta;

b) suspendam, em todo o território nacional, qualquer publicidade de jogos de apostas online de quota fixa (bets) para crianças e adolescentes; e

c) apresentem, no prazo de 20 (vinte) dias contados da ciência da decisão cautelar, relatório de transparência sobre as medidas adotadas para cumprimento das respectivas suspensões;

6.3. Ainda, recomenda-se que o descumprimento de quaisquer das medidas elencadas sujeite as interessadas à imposição de multa diária no montante de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) pelo descumprimento, que incidirá até o cumprimento integral da medida.

**DAIANE LOPES LIMA**

Coordenadora-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado

**VITOR HUGO DO AMARAL FERREIRA**

Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor



Documento assinado eletronicamente por **Vitor Hugo do Amaral Ferreira**, **Diretor(a) do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor**, em 18/11/2024, às 12:41, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº

10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Daiane Lopes Lima**,  
**Coordenador(a)-Geral de Estudos e Monitoramento de Mercado**, em  
18/11/2024, às 12:46, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº  
10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site  
<http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **29789579** e o  
código CRC **380027A1**  
O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site  
<http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de  
prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

## ANEXO

I - Lista de empresas em atividade - nacionais e estaduais (SEI nº 29789580)

Fonte: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-premios-e-apostas/lista-de-empresas>