

# LOTERIA ESPORTIVA NO BRASIL: QUESTÕES PRESENTES E PROPOSIÇÕES FUTURAS<sup>1</sup>

Allan Fuezi Barbosa<sup>2</sup>

Resumo: O presente estudo parte de uma análise do estado da arte da loteria esportiva no Brasil, de modo a abordar a regulamentação, modalidades (LOTECA e LOTOGOL), bem como as formas de execução das apostas. Ademais, verifica-se o contexto tecnológico que permeia todas as relações, inclusive as apostas virtuais, para comprovar que o país tem seguido o percurso mais adequado, a partir da “Loterias Online da Caixa”. Há, portanto, um sentido de viabilização da realização de apostas online, a despeito da inovação tecnológica ter ensejado o aparecimento de apostas até mesmo em jogos virtuais (“games”), fato que suscita preocupação dos analistas da área, sobretudo pelo público jovem envolvido, e que, até o presente momento, não fora objeto de uma apreciação aprofundada das autoridades brasileiras. Por outro lado, observa-se os problemas mais característicos dessa modalidade lotérica, entre os quais estão os transtornos comportamentais em apostas, os quais são agravados seja pelo fanatismo em esportes, ou pelo vício em jogos virtuais. Outro agravante reside no denominado “match-fixing”, que corresponde a manipulações em competições, com vistas à obtenção de benefícios próprios ou em favor de terceiros, o que igualmente enseja

---

<sup>1</sup> Trabalho premiado no 2º. Prêmio SEFEL de Loterias – Ministério da Fazenda do Brasil.

<sup>2</sup> Mestre em Direito e Economia pela Universidade de Lisboa, com período na Universidade de Bolonha (Itália). Investigador Associado ao Centro de Investigação de Direito Europeu, Económico, Financeiro e Fiscal - CIDEEF (Universidade de Lisboa). Parecerista da Revista Digital de Direito Administrativo da Universidade de São Paulo – RDDA/USP. Pós-Graduado em Direito Europeu em Acção - A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (Instituto de Direito Europeu - Universidade de Lisboa). Pós-Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Advogado. Administrador.

preocupação das autoridades públicas e de todos os envolvidos com as loterias, para a manutenção de sua credibilidade. Ademais, após uma percepção do contexto tecnológico e dos problemas peculiares das loterias esportivas, o trabalho observa os posicionamentos dos ordenamentos jurídicos germano-europeu e americano, como forma de extrair conclusões importantes para a construção de proposições de futuro para o modelo brasileiro. As propostas, a seu turno, podem ser segmentadas em três categorias, em relação ao aspecto interno, externo e de responsabilidade social. Quanto ao elemento interno, a proposta seria de manutenção da competência exclusiva da União para legislar sobre a matéria, bem como da exclusividade exploratória da Loteria Esportiva Federal pela CAIXA. Esta última, em razão da justificativa razoável, segundo entendimento firmado pelo TJUE, sobre a possibilidade de monopólio de operadores lotéricos. Em relação ao viés externo, nota-se a necessidade de adequação da loteria esportiva federal à concorrência virtual no mercado paralelo, de modo a viabilizar a ampliação do rol de elementos de apostas (penalidades, ordem de marcação etc), além de times, seleções e competições utilizadas como parâmetro atualmente por essa modalidade lotérica. Acrescente-se, ainda, a possibilidade de implementação de um benefício tributário para o vencedor que mantiver parte do prêmio em depósito financeiro para investimento, para além da alternativa de atuação da “Loterias Online da Caixa” no mercado internacional, desde que atendidos alguns requisitos essenciais. Por fim, no tocante à responsabilidade social, propõe-se o desenvolvimento de um programa exclusivo para a loteria esportiva, seguindo-se os parâmetros internacionais e as experiências relatadas ao longo do trabalho, como forma de se adequar às peculiaridades dessa modalidade lotérica.

**Palavras-Chave:** loteria esportiva; regulação; análise propositiva.

Sumário: 1. Introdução. 2. Loteria esportiva: aspectos gerais. 2.1. Definição e peculiaridades em relação às demais loterias. 2.2. O modelo brasileiro. 3. A tendência de virtualização das apostas. 3.1. A loteria esportiva virtual e o “mercado paralelo”. 3.2. O “gaming” em eSports. 4. Problemas conexos à atividade de loteria esportiva. 4.1. Vício como doença: os agravantes esportivo e (possivelmente) virtual. 4.2. Manipulações em competições (match-fixing). 5. O posicionamento da União Europeia no contexto alemão. 5.1. O caso Stoß. 5.2. O caso Carmen Media Group. 5.3. O caso Ince. 5.4. As recomendações da União Europeia para as loterias on-line. 6. O posicionamento norte-americano. 6.1. O caso Murphy. 6.2. O UIGEA de 2006. 7. As perspectivas futuras para o Brasil. 7.1. O aspecto interno: das competências. 7.2. O aspecto externo: atenção à competição com mercados paralelos. 7.3. A maior preocupação com a responsabilidade social. 8. Conclusão. Referências.

## 1 INTRODUÇÃO



realização de uma aposta lotérica, como representação de um meio de lazer dos consumidores, traz consigo inúmeras outras questões, que vão além da hipótese de ganhar um prêmio pelo apostador. Quando a loteria se une ao esporte e faz depender dele o resultado de uma aposta, verifica-se a retroalimentação do que, para muitos, corresponderia a uma união de duas paixões: o esporte e o lazer das apostas.

Nesse sentido, essa união comercialmente tem grande relevância, uma vez que a loteria pode incrementar a audiência de determinado esporte, enquanto a audiência deste pode converter a sua admiração em uma aposta. Todavia, o advento da loteria de prognósticos de resultados de competições esportivas gera inúmeros problemas próprios às suas idiossincrasias, que se

somam ao fato de que a revolução tecnológica fez surgir variados mecanismos e modos de realizar apostas esportivas.

Assim, o presente trabalho analisará o estado da arte das loterias esportivas no Brasil, como forma de apontar os fatores que possam colaborar com o seu aprimoramento – seja do contexto do processo evolutivo tecnológico, seja da solução dos problemas relacionados a essa modalidade de jogo de azar ou do ambiente internacional –, com vistas à proposição de uma modelagem futura da loteria esportiva no país.

## 2. LOTERIA ESPORTIVA: ASPECTOS GERAIS

As loterias são tidas como instintivas a quase todas as pessoas,<sup>3</sup> tendo surgido no mundo há milhares de anos.<sup>4</sup> Especificamente, os jogos de azar relacionados às competições desportivas remontam aos primeiros Jogos Olímpicos, na Grécia antiga.<sup>5</sup> Contudo, apenas no final século XVIII, as apostas esportivas modernas<sup>6</sup> foram inventadas por Harry Ogden, por meio da oferta de *odds* (probabilidades) fixas em corridas de cavalos (WLA, 2014a, p. 17).

Já em 1864, Joseph Olier revolucionou o universo das apostas, criando os princípios do “totalizador” (*pari-mutuel*) e, por sua vez, no ano de 1923, o inglês John Moores cria

---

<sup>3</sup> Revista *The Economist* (2010, p. 2): “[...] the gambling instinct is born in all normal persons [...]”.

<sup>4</sup> Sobre a história das loterias no mundo, ver Willmann (1999).

<sup>5</sup> Nesse sentido, ver Wessberg (2015, p. 24): “Sports betting has been popular since the first Olympic Games. You could wager on the outcome of chariot races, wrestling, boxing and running. In 388 BC three boxers were found out to have accepted bribes in order to fix their matches. In the Roman Empire you could wager on the horse races and, of course, at the gladiator fights in Colosseums and other arenas. In 393 AD the Olympic Games and other sports events ceased to exist upon the orders of the Emperor Theodosius I. The reason was that the large amount of money wagered on the various events had served to corrupt them severely”.

<sup>6</sup> No dizer de Wessberg (2015, p. 24), “the dominant form of sports wagering before the 18<sup>th</sup> century was then personal bets between opposed parties until organized book-making was introduced”.

“Littlewoods Pools”, o primeiro jogo de apostas *pari-mutuel* no futebol. Por conseguinte, essa modalidade lotérica se desenvolveu, tendo o seu primeiro grande caso de sucesso na Itália, no ano de 1946, com o lançamento da “Totocalcio” (que consistia 1 x 2, em treze partidas), através da qual se buscava financiar, entre outras atividades,<sup>7</sup> a participação italiana nas Olimpíadas de Londres de 1948 (WLA, 2014a, p. 17).

Por sua vez, a despeito da proibição de alguns países, até o ano de 2015, de acordo com o levantamento de Wessberg (2015, p. 24-25), ao menos em 67 (sessenta e sete) locais a loteria esportiva é legalizada, sendo que em dezoito deles essa modalidade de aposta denomina-se *pools* e, em onze, *toto*, em clara homenagem ao histórico acima relatado. A esses estados devem ser adicionados os Estados Unidos, como será visto detalhadamente em tópico próprio, onde essa modalidade de aposta era genericamente proibida até o ano de 2018, por um paternalismo excessivo do Estado.<sup>8</sup>

## 2.1 DEFINIÇÃO E PECULIARIDADES EM RELAÇÃO ÀS DEMAIS LOTERIAS

Aparentemente, a loteria esportiva pode se apresentar muito simples e fácil, sobretudo para quem está familiarizado com os esportes em aposta. Contudo, isso é um grande equívoco, em função da existência de inúmeras formas de apostas cujas regras são bem mais complexas que as de prognósticos numéricos.<sup>9</sup> Para Vicenzo (2006, p. 42), existem três elementos básicos

---

<sup>7</sup> Deve-se acrescentar, entretanto, a observação de Vicenzo (2006, p. 41) sobre a importância também dessa modalidade lotérica para a reconstrução dos países após a 2ª Guerra Mundial, tanto que a Espanha e a Itália estabeleceram em 1946 as loterias atualmente designadas de Quiniela e Totocalcio, respectivamente.

<sup>8</sup> Até porque, no dizer de Willmann (1999, p. 22): “Allowing lotteries certainly seems less paternalistic since no one is forced to play them. The main motive for establishing lotteries, however, has been the state's insatiable appetite for revenue”.

<sup>9</sup> Vicenzo (2006, p. 39) afirma que a loteria esportiva tem grandes diferenças em relação às demais, “sendo muito mais complexa que todas as outras, embora aparente

que, a depender de sua conjugação, podem implicar o sucesso desse serviço lotérico, quais sejam: a) a quantidade de jogos por concursos, fator que determina o conjunto de possibilidades e a probabilidade de ganho;<sup>10</sup> b) a distribuição das premiações e os valores de impostos cobrados; c) o valor da aposta.<sup>11</sup>

De modo geral, conforme estudo conjunto realizado pela Interpol e pelo Comitê Olímpico Internacional (COI) (2016, p. 34), existem duas categorias principais de apostas desportivas. Primeiramente, as apostas de probabilidades fixas (*fixed-odds betting*), ou seja, aquelas em que o apostador já sabe antecipadamente o montante que ganhará, caso haja correção no jogo realizado, por meio do cálculo da fórmula  $winning = stake \times odds$ . Essa categoria representa cerca de 90% da receita bruta de jogos nos países em que é legal, como o Reino Unido, Grécia, Austrália e Itália. Já na segunda, denominada de apostas múltiplas (*pari-mutuel betting*), as participações do prêmio são distribuídas igualmente entre os vencedores, sendo predominantemente utilizada em um número limitado de países, como Japão, China, Espanha, mormente em corridas de cavalos (INTERPOL; COI, 2016, p. 34).

Todavia, algumas variações dessas duas categorias surgiram nos últimos anos, como: i) troca de apostas (*betting exchanges*), através da qual duas pessoas apostam uma contra a outra num ambiente virtual, sendo que uma é responsável por propor *odds* fixas e a outra desempenha o papel de apostar; a seu turno, a casa de apostas *on-line* tem a sua remuneração atrelada

---

inicialmente grande simplicidade”.

<sup>10</sup> Para Humphreys (2017, p. 7), “the volume of bets placed on individual sporting events (football matches, basketball games, etc.) is referred to as the liquidity in that betting market. Sporting events with more bets, and higher value bets, placed on them are said to have more liquidity”.

<sup>11</sup> Cardoso e Silva (2018, p. 24), ainda que em estudo econométrico restrito à Mega-Sena, afirmam que “no caso brasileiro, cuja distribuição de renda é caracterizada por uma elevada desigualdade e a ampla divulgação na mídia de prêmios elevados, pode-se a princípio postular que um modelo de demanda que enfatize prêmios elevados em face de repetidos acúmulos de prêmios possa ser relevante”.

aos ganhos do vencedor dessa disputa (INTERPOL; COI, 2016, p. 34); ii) *handicap* asiático, que corresponde à concessão a uma das equipes tida como não favorita um avanço virtual em termos do número de gols, para tornar a disputa teoricamente igual, de modo que a aposta é realizada adicionando o *handicap* ao resultado da partida, não sendo possível a opção de apostar por um empate; iii) apostas ao vivo (*in-play* ou *in-the-run*), por meio das quais é possível a realização de apostas em tempo real, durante o curso de uma competição, correspondendo a 60% (sessenta por cento) das apostas realizadas no mercado legal; iv) apostas pontuais ou laterais, relativas a um aspecto específico do jogo que não seja o resultado final, como, por exemplo, qual jogador marcará primeiro e se haverá penalização de alguma equipe; v) aposta *spread*, realizada sobre quanto do resultado será acima ou abaixo do *spread*, sendo o pagamento do prêmio atrelado à precisão da aposta, ao invés de um simples ganho ou perda a partir de um resultado (INTERPOL; COI, 2016, p. 35).

De outro lado, quanto às probabilidades (*odds*) de ganho relativas às apostas, essas podem ocorrer basicamente de três maneiras. A primeira – denominada de *odds* fracionárias, ou tradicional, ou britânica – informa o valor do ganho relativo às apostas aprioristicamente, por meio de um multiplicador sobre o montante apostado, que posteriormente é somado a este, tendo grande aplicabilidade no Reino Unido, em corridas de cavalo (INTERPOL; COI, 2016, p. 35).

Já a de *odds* decimais, também designada de europeia, corresponde à informação prévia do parâmetro único para a obtenção do valor total recebido se se acertar a aposta, o qual já inclui o retorno da respectiva *stake* (que apenas utiliza o multiplicador sobre a aposta, no qual já se considera o valor apostado). Por fim, as *odds moneyline*, ou americanas, têm como base uma aposta simples (em um único resultado, sem pontos espalhados) e determina a quantidade de dinheiro depositada e a quantia de dinheiro ganha ao apostar no favorito ou no azarão.

A *moneyline* negativa mais alta determina o time favorito e a *moneyline* negativa mais baixa e todas as *moneylines* positivas determinam o time mais fraco. Por exemplo, caso a *moneyline* seja positiva, o valor cotado é o valor que se ganharia em uma aposta de cem dólares, ao tempo em que se a *odd* for negativa, seria o valor cotado que precisaria apostar para ganhar os mesmos cem dólares (INTERPOL; COI, 2016, p. 35).

Logo, após a análise do panorama geral, resta-nos observar o modelo brasileiro, como forma de verificar as questões presentes, para depois voltarmos a atenção para as tendências tecnológicas e dos ordenamentos mundiais, com vistas a eventuais proposições futuras.

## 2.2 O MODELO BRASILEIRO

No Brasil, as loterias – que correspondem a um serviço público impróprio, com vistas a um ganho econômico, consoante definido pela doutrina nacional<sup>12</sup> – têm a sua disciplina constitucionalmente prevista no inciso XX do art. 22, por meio do qual se atribui exclusivamente à União a competência legislativa sobre consórcios e sorteios, fato que fora reiterado em Súmula Vinculante n. 2, do STF.<sup>13</sup>

Quanto à competência político-administrativa, há um debate acerca da possibilidade de atribuição às loterias estaduais,<sup>14</sup> que não será, contudo, objeto do presente estudo, uma vez que este se restringe à loteria esportiva federal, com destaque para o último adjetivo. Em relação à política e à regulação das loterias em geral, trata-se de atribuição da Secretaria de

---

<sup>12</sup> Conforme Fuezi Barbosa (2018, p. 7), a definição consistiria em “um serviço público impróprio, com o objetivo de financiamento de atividades socialmente relevantes, através da oferta de entretenimento, por meio de jogo de azar lícito, cujas apostas são vinculadas a quantias em dinheiro, na expectativa de ocorrência de evento incerto, que resultaria na obtenção de um ganho econômico denominado prêmio”.

<sup>13</sup> Nos seguintes termos: “É inconstitucional a lei ou ato normativo estadual ou distrital que disponha sobre sistemas de consórcios e sorteios, inclusive bingos e loterias”.

<sup>14</sup> Estudo sobre o tema pode ser visto em Fuezi Barbosa (2018, p. 11 ss.).



Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria, por força do art. 42-A, inciso I, do Decreto do presidente da República nº 9.266, de 15 de janeiro de 2018.

Particularmente no tocante à loteria esportiva, esta teve a sua idealização no governo Costa e Silva (FINO; HINTZE, 2017, p. 273), mas, em razão da fragmentação legislativa,<sup>15</sup> não foi a primeira legalmente criada.<sup>16</sup> A sua criação se deu a partir do Decreto-Lei nº 594, de 27 de maio de 1969, para a exploração de todas as modalidades de concursos de prognósticos esportivos, em qualquer parte do território brasileiro (art. 1º), correspondendo à primeira loteria a ser explorada pela competência exclusiva atribuída à CAIXA.<sup>17</sup> A seu turno, a regulamentação da loteria esportiva federal teve sede no Decreto-Lei nº 66.118, assinado em 26 de janeiro de 1970, durante o governo Médici.

Dessa maneira, tendo seu primeiro concurso realizado em 19 abril de 1970,<sup>18</sup> essa modalidade lotérica se baseou no modelo italiano da Totocalcio.<sup>19</sup> Assim, o modelo brasileiro

---

<sup>15</sup> Segundo Jantalia Barbosa (2018, p. 25), “ao contrário do que ocorre em outros países, como a Espanha, nos quais a matéria de loteria é disciplinada em uma única lei, no Brasil o tratamento legislativo sobre a matéria é fragmentado. Ou seja, há diferentes leis para diferentes modalidades de loterias permitidas no país, o que, como já se viu, deve-se essencialmente à própria forma como foi construída a trajetória legislativa da matéria”.

<sup>16</sup> A primeira legislação, que foi o Decreto-Lei nº 204/67, trata da exploração de loterias em geral.

<sup>17</sup> Vide alínea “d”, art. 2º, do Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969, sobre a finalidade da CAIXA, *in verbis*: “explorar, com exclusividade, os serviços da Loteria Federal do Brasil e da Loteria Esportiva Federal nos termos da legislação pertinente”.

<sup>18</sup> Como menciona Jantalia Barbosa (2018, p. 18-19): “O primeiro produto lotérico genuinamente lançado pela Caixa foi justamente a Loteria Esportiva, em abril de 1970. Embora, como já explicado, ela tenha sido instituída no ano anterior, a regulamentação do Decreto-Lei que tratava da novel modalidade lotérica somente ocorreu com o Decreto nº 66.118, de 26 de janeiro de 1970, ou seja, após a criação da CEF. Em poucos meses, a Loteria Esportiva caiu no gosto popular e passou a ter grande aceitação, tendo se transformado em um marco na história da própria Caixa como operador do serviço de loterias”.

<sup>19</sup> Nesse aspecto, Vicenzo afirma (2006, p. 51): “Quando o Brasil criou sua loteria esportiva, usou, com acerto, a Itália como modelo básico, pois era o maior sucesso da época [...]”.

restringiu a loteria esportiva eminentemente às apostas em campeonatos da modalidade esportiva “futebol”,<sup>20</sup> que, desde então, consistia na maior “paixão nacional”.<sup>21</sup>

Após um período de testes no Rio de Janeiro e em São Paulo, essa vertente lotérica teve grande sucesso em todo o território nacional,<sup>22</sup> o que fez surgir a profissão de “corretores” em localidades ainda sem a presença das loterias da CAIXA, constituindo-se um marco no setor brasileiro.<sup>23</sup> Tanto o é, que a população passou a apelidar a loteria esportiva do nome que, posteriormente, passou a ser adotado formalmente, qual seja, “Loteca”.<sup>24</sup>

Conquanto o sucesso inicial tenha sido inegável, a crise da Loteca ocorreu com a queda da audiência das mídias que abordavam o tema da loteria esportiva, as quais, simultaneamente, passaram a exigir remuneração pela publicidade (até então gratuita) do serviço, o que implicou o abandono da

---

<sup>20</sup> Em relato de Jantalia Barbosa (2018, p. 17), nota-se: “Além da loteria de bilhete numerado até então conhecida, os apostadores passaram então a contar com uma modalidade baseada na posta em resultado de jogos esportivos”.

<sup>21</sup> No Brasil, como verifica Vicenzo (2006, p. 39): “Embora ela seja conhecida como loteria esportiva, abrindo possibilidade para vários esportes, ela tem sido aplicada somente ao futebol”. Note-se que a expressão “calcio” que acompanha o nome da loteria italiana, que serviu de parâmetro para o modelo brasileiro, restringia igualmente a loteria ao futebol, que é a tradução da referida expressão.

<sup>22</sup> Como relatam Fino e Hintze (2017, p. 275): “Os testes da Loteria Esportiva começaram a ser realizados na Guanabara, Estado do Rio de Janeiro, estendendo-se para São Paulo ainda em 1970 e posteriormente para o restante do país. Sob a justificativa de aliar o futebol, a ‘grande paixão nacional’, com a possibilidade de uma rápida ascensão social, o jogo surpreendeu pelo volume de adesão”.

<sup>23</sup> Fino e Hintze (2017, p. 275): “A aceitação dos brasileiros foi tamanha que transpôs barreiras geográficas. Enquanto as agências oficiais estavam instaladas apenas no Rio de Janeiro e em São Paulo, foi criada uma nova profissão, os chamados ‘corretores’. Estes profissionais distribuíam os volantes, coletavam as apostas e viajavam até um dos postos para realizar as apostas. Apenas a cidade de Belo Horizonte possuía mais de 200 corretores que transportavam quase um milhão de cruzeiros por semana em apostas”.

<sup>24</sup> Como bem registrado por Bueno (2012), a loteria esportiva acabou sendo apelidada pelo público como “Loteca”, denominação esta que, de tão difundida, foi depois oficialmente adotada pela própria Caixa Econômica Federal.

divulgação dessa pelos meios de comunicação (VICENZO, 2006, p. 47). Isso, por conseguinte, gerou grande crise no setor, fato que, atrelado à percepção dos apostadores da baixa probabilidade de ganhos,<sup>25</sup> ensejou alterações na concepção dessa modalidade lotérica.<sup>26</sup>

Em 2002, por exemplo, à loteria esportiva denominada “Loteca” acrescentou-se a “Lotogol”. Entretanto, apesar de alguns esforços modificativos, a rentabilidade até o ano de 2016 não era adequada para os parâmetros internacionais,<sup>27</sup> o gerou a necessidade de nova alteração dessa vertente lotérica, que ocorreria em 2018.

Nessa linha de entendimento acerca da importância das loterias esportivas, a CAIXA, por meio da Circular nº 823, de 30 de agosto de 2018,<sup>28</sup> reformulou o sistema de loterias esportivas federais como um primeiro passo em favor da obtenção de receitas mais adequadas para o setor, com base em uma elevação nas apostas. Dessa forma, cumpre-se verificar o atual modelo da loteria esportiva federal no Brasil.

Aprioristicamente, de acordo com o mencionado documento, é importante notar a existência de dois tipos de loterias esportivas: a Loteca, em que o prognóstico corresponde à “indicação, pelo apostador, do empate ou da vitória de um dos

---

<sup>25</sup> Sobre o ciclo do serviço, que enfrenta períodos de decadência e hoje está em expansão moderada, Vicenzo (2006, p. 43) atribui ao “impacto da assimilação, pelo público apostador, da baixa probabilidade de ganhar”, ainda que o mencionado autor (2006, p. 44) destaque a peculiaridade de diferenciação da probabilidade de ganho, uma vez que “tem como fator determinante o favoritismo de um time, que é aspecto que todo apostador supõe dominar, que retarda o encontro com a realidade dos números”, ou seja, retorna-se à consciência de baixa probabilidade de ganho.

<sup>26</sup> Após o surgimento na década de 1970, de acordo com Vicenzo (2006, p. 27), a Loteria Esportiva “foi reformada várias vezes, visando a sua revitalização, e hoje existe com o nome de Loteca”.

<sup>27</sup> Em análise sobre a arrecadação do ano de 2016, Nunes (2018, p. 29) conclui que “a loteria esportiva e a loteria de prognóstico esportivo, que costumam ocupar posição expressiva em outros países, é a menos rentável para a Caixa Econômica Federal”.

<sup>28</sup> Publicada no *Diário Oficial da União* em 31 de agosto de 2018, edição 169, seção 1, página 58.

competidores, no tempo regulamentar da partida” (subitem 3.1), bem como a Lotogol, em que o “prognóstico é a indicação da quantidade de gols obtidos por cada um dos competidores no tempo regulamentar da partida” (subitem 3.2). Não obstante, ambas as categorias podem, com o permissivo dessa circular, ter como base “competições realizadas no país ou no exterior, desde que reconhecidas por associações, federações, confederações, organismos ou entidades desportivas oficiais” (subitem 2.2).

Logo, analisando-se o sistema brasileiro com a classificação referida no tópico anterior, nota-se que o Brasil adotou as apostas *pari-mutuel*, com a variação de apostas laterais, para o caso da Lotogol. Contudo, como forma de prevenção de acontecimentos imprevistos, a loteria excepcionalmente pode deixar de ser de prognósticos de resultados esportivos, passando a ser de sorteios de números, “para cada competição não realizada no período estabelecido para o concurso”, seja da Loteca ou da Lotogol, “a fim de se estabelecer um resultado” (subitem 9.4), de acordo com os parâmetros mencionados na referida circular.

Quanto à forma de realização da aposta, deve-se observar que, na Loteca, o jogador poderá apostar “1 prognóstico (simples), 2 prognósticos (duplo) ou 3 prognósticos (triplo)” (subitem 3.3.2), para uma “série de 14 (quatorze) jogos” (subitem 10.1.1.1), sendo vencedor aquele que acertar o resultado de 13 (treze) ou 14 (quatorze) jogos (subitem 10.1.2.1).

Na Lotogol, deve-se indicar um prognóstico para cada time concorrente (subitem 3.3.3), considerando-se que é uma modalidade de aposta “que utiliza cinco jogos esportivos, preferencialmente, entre os quatorze jogos programados para a Loteca” (subitem 10.2.1), sendo possível optar pelos resultados “0, 1, 2, 3, ou mais de três gols, para cada um dos 10 times programados” (subitem 10.2.1.1). Nessa loteria, considerar-se-á vencedor aquele que acertar os placares de três, quatro ou cinco jogos que integrem o mesmo concurso (subitem 10.2.2.1).

De todo modo, seja para a Loteca, seja para a Lotogol,

torna-se possível a realização de apostas pelos veículos tradicionais dos permissionários,<sup>29</sup> ou virtualmente, através das “Loterias Online da Caixa” (subitem 4.1.3.3), inclusive com a realização de bolões (subitem 4.2). No tocante à destinação dos recursos obtidos com as loterias esportivas, a Medida Provisória nº 841, de 11 de junho de 2018, em um contexto lastreado na intervenção federal na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, passou a prever novos patamares de distribuição para os anos de 2018 e sobretudo para 2019.

Para o primeiro dia do ano de 2019, em conformidade com o art. 17 da mencionada legislação, sobre o valor arrecadado, destinar-se-ão: a) 7,61% para a seguridade social; b) 1% para o Fundo Nacional da Cultura; c) 2% para o Fundo Nacional de Segurança Pública; d) 3,1% para o Ministério do Esporte; e) 1,63% para o Comitê Olímpico Brasileiro; f) 0,96% para o Comitê Paralímpico Brasileiro; g) 9,57% para entidades desportivas e para entidades de práticas desportivas, que constam em concurso de prognóstico esportivo, em função da utilização de suas denominações, suas marcas e seus símbolos; h) 19,13% para despesas de custeio e manutenção da operação da loteria; i) 55% para o pagamento de prêmios e o recolhimento do imposto de renda incidente sobre a premiação.<sup>30</sup> Contudo, o art. 17-A do

---

<sup>29</sup> Neste caso, adota-se o quanto previsto na Lei nº 12.869, de 15 de outubro de 2013, analisada por Jantalia Barbosa (2018, p. 28-29): “Além de estabelecer as regras de acesso à atividade, a lei estabelece seu regime de contratação e sua sistemática de remuneração. Em linhas gerais, o diploma legal determina que os permissionários podem ser pessoas físicas ou jurídicas, obrigatoriamente selecionados mediante processo licitatório, que firmam contrato de permissão com a Caixa pelo prazo de vinte anos. O mesmo diploma também estabelece regras acerca de ‘atividades econômicas complementares’ que podem vir a ser exercidas pelos permissionários”. Atualmente, a regulamentação das permissões, quanto às suas especificidades, tem lugar na Circular da CAIXA nº 745, de 26 de janeiro de 2017.

<sup>30</sup> Fino e Hintze (2017, p. 274) observam, desde regramento anterior, que os patamares brasileiros para as destinações públicas, ou de viés público, são superiores a 50% (cinquenta por cento), o que destoa dos demais ordenamentos jurídicos, em que até metade da arrecadação fica com o governo. Ainda que a destinação brasileira seja para fins públicos adequados, em um contexto lotérico competitivo por meios virtuais (análise posterior), resta saber se tal medida de arrecadação superior a metade da receita bruta

referido diploma ainda prevê que a renda líquida de dois concursos anuais da loteria de prognósticos esportivos terá destinação alternada para a Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (Fenapaes) e para a Cruz Vermelha Brasileira.

Não obstante, como forma de elucidação de qualquer tipo de contradição, deve-se ressaltar que existe uma loteria de prognósticos de números e símbolos, mas que, pela sua nomenclatura, “Timemania”, e pela escolha de uma equipe de futebol a ser sorteada juntamente com os números, pode levar a erro quanto à sua classificação como loteria esportiva. Isso porque não há aposta em resultados de competições ou partidas esportivas, mas “sobre o resultado de sorteios de números, nomes ou símbolos”.<sup>31</sup> Ou seja, o resultado de uma partida em nada influencia a vitória da aposta pela Timemania.

Destarte, observados os aspectos gerais acerca da loteria esportiva no Brasil, deve-se notar outras questões sobre essa modalidade lotérica, a começar da virtualização das apostas.

### 3. A TENDÊNCIA DE VIRTUALIZAÇÃO DAS APOSTAS

O advento da internet consistiu em um ponto de inflexão<sup>32</sup> para inúmeras – ou quase todas – as atividades até então existentes no mundo, de modo que isso não foi diferente para os serviços lotéricos, que tiveram de se adequar ao novo contexto tecnológico.<sup>33</sup>

---

seria a melhor solução.

<sup>31</sup> Vide o art. 1º, Portaria nº 11, do secretário de Acompanhamento Econômico, de 30 de janeiro de 2008, com publicação no *Diário Oficial da União* em 31 janeiro de 2008, seção 1, n. 22, p. 58.

<sup>32</sup> Nesse sentido, ver Fuezi Barbosa (2018, p. 32): “Com o surgimento das novas tecnologias vinculadas à internet, percebe-se um atual ponto de inflexão, ou melhor, uma mudança de paradigma das relações sociais e comerciais ora vigentes, pautadas em uma ligação eminentemente presencial”.

<sup>33</sup> Segundo Derevensky e Gupta (2007, p. 94-95): “Gambling has not been immune to technological advances”. Para Fuezi Barbosa (2018, p. 33): “Particularmente, os

Por sua vez, o mercado de apostas virtuais, mesmo tendo uma abrangência até recentemente restrita,<sup>34</sup> vem experimentando um crescimento relevante, com patamares de mais de 10% ao ano.<sup>35</sup> Em outras palavras, com o potencial de alcance dessa vertente da indústria de aposta,<sup>36</sup> pode-se antever um ambiente de processo substitutivo do meio físico pelo digital, como já vem ocorrendo no caso brasileiro, tendencialmente de modo inevitável.<sup>37</sup>

Esse fato pode ser comprovado com a recente ampliação do serviço Loterias Online da Caixa, a partir do qual todos os serviços lotéricos passaram a ser disponibilizados em meio virtual, desde agosto de 2018. Como resultado, observou-se a superação, apenas no primeiro mês, das metas de crescimento no processo de implementação do sistema, tendo essa vertente representado já 1,41% de todas as apostas realizadas pelas loterias (CAIXA, 2018c).

Nesse diapasão, cumpre tratar neste capítulo dos

---

serviços de loterias também encontram-se inseridos no ambiente de modificações tecnológicas e, portanto, deverão se adequar aos novos tempos, para que possam alcançar os seus objetivos essenciais – prestação de serviços públicos voltados ao entretenimento, com vistas ao fomento de atividades socialmente relevantes”.

<sup>34</sup> Sobre o processo de expansão no mundo, ver Griffiths (1996, p. 471 ss.).

<sup>35</sup> *Revista The Economist* (2010, p. 5): “In absolute terms online gambling remains a small part of the global betting market: a mere 8% in 2009, with revenues of about \$26 billion [...] But last year it rose even as the overall market fell. In the coming years it is expected to grow even more: 13% a year [...] with revenues rising to \$36 billion by 2012”. Como observa Fuezi Barbosa (2018, p. 37 ss.), quanto ao mercado brasileiro de 2017, no qual apenas poderiam ser realizadas apostas pelo Internet Banking da CAIXA, tão somente em apostas da Mega-Sena, houve uma mudança ao longo do último ano.

<sup>36</sup> Para Heitner (2014): “It is worth comparing the potential state income to the global gaming market. The business is even more lucrative worldwide – worth around \$33 billion in 2013 – with \$4.5 billion coming from the burgeoning mobile gambling sector where players can gamble on their iPads, iPhones and smartphones”.

<sup>37</sup> De acordo com Fuezi Barbosa (2018, p. 37): “Na conformidade do que fora anteriormente mencionado, o ambiente de transformações das relações jurídicas entabuladas na sociedade implica uma substituição progressiva do meio físico – no caso das apostas lotéricas, representadas pelo recibo em papel – pelo meio eletrônico”, ao tempo que considera “tendência inevitável” (p. 40) tal virtualização.

aspectos relativos à loteria esportiva tradicional, mas executada de modo virtual, como também das apostas em esportes virtuais, que correspondem ao que se denomina *gaming* em eSports.

### 3.1 A LOTERIA ESPORTIVA VIRTUAL E O “MERCADO PARALELO”

Em relação ao mercado de apostas virtuais, existe grande variedade de definições para essa indústria em contextos tecnológicos, inclusive de nomenclaturas, como *Online Gambling*, *e-Gambling* ou *i-Gambling*, mas essa atividade deve atender a dois pressupostos básicos. Primeiramente, os jogadores devem se conectar remotamente em um *site* de apostas, através da internet ou em redes móveis por cabos. Além disso, todas as atividades de jogos de azar são realizadas *on-line* (WLA, 2014a, p. 5).

Para o WLA (2014b, p. 9), assim, o mercado *on-line* de *games* pode incluir cassino, pôquer, bingo loteria, jogos de habilidade e, sobretudo, o objeto do presente trabalho, qual seja, a loteria esportiva. Esta, por conseguinte, corresponde à realização de apostas em competições esportivas tradicionais, mas baseada na *web* (*web-based*). O primeiro regulamento sobre apostas virtuais em competições desportivas foi estabelecido em Antígua e Barbuda, no ano de 1994, seguida de Kahnawake, em 1996, de Gibraltar, em 1998, de Alderney, sem contar a Ilha de Man e o país de Malta, ambos no ano 2000 (WLA, 2014b, p. 17).

A despeito da recente implantação integral das loterias *on-line* no Brasil, cada ordenamento jurídico do mundo deverá ter uma postura diante da implantação das loterias *on-line*, seja para a sua proibição irrestrita, seja pela sua regulamentação, a fim de coibir o surgimento de um mercado informal e ilegal de serviços de apostas virtuais.<sup>38</sup> A realidade brasileira optou pela

---

<sup>38</sup> Para WLA (2014a, p. 6): “One of the considerations for jurisdictional authorities in building the legal frameworks upon which online gaming models can be built should be the existing and growing unauthorized and gray markets, where unregulated gaming is wide spread in many jurisdictions”.



segunda alternativa.

De qualquer sorte, independentemente das escolhas realizadas por cada país, deve-se notar que a permissão, ainda que com restrições, tem o condão, inclusive, de abertura do mercado em âmbito internacional, para apostas no ordenamento jurídico em causa, por pessoas que não estão presencialmente localizadas no país, desde que cumpridas as formalidades legais.<sup>39</sup> Enfim, o contexto virtual amplia enormemente a escala de apostadores para o mercado, que pode ser mundial, como também os valores dos prêmios, uma vez que eles estão comumente atrelados ao volume de apostas, o que redobra a atenção positivamente (incremento de faturamento lotérico), mas também negativamente (maior incentivo à fraude, relacionada a montantes de premiações cada vez mais vultosos).

Destarte, diante da possibilidade de virtualização das apostas, realizadas por pessoas de diversos países,<sup>40</sup> o mercado lotérico passou a ter relevância global. No mercado da loteria esportiva isso não é diferente, ou melhor, tal internacionalização torna-se ainda mais presente, sobretudo diante das inúmeras competições mundiais entre times e seleções, bem como diante da promoção das equipes locais em âmbito mundial.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Ressalte-se, sobretudo, o baixo interesse de estrangeiros em loterias do Brasil, como visto em Vicenzo (2006, p. 37): “Nossas loterias não receberam apostas vindas do exterior, porque a atratividade delas não tem repercussão a esse ponto”.

<sup>40</sup> Para além dos *softwares* especializados na realização de escolhas para as apostas, Vicenzo (2006, p. 34) aponta: “[...] outra novidade tecnológica recente, a existência da internet aumentou bastante o intercâmbio entre os países na área de loterias, quer em termos de clientes, quer em termos técnicos e administrativos”.

De acordo com estudo conjunto da Interpol com o COI (2016, p. 27): “As a result of technological advances and particularly the emergence and growth of the online gambling market, sports betting opportunities have increased dramatically, both in terms of the number of sport events and the number of betting markets available. This diversification of the sports betting offer has caused considerable concern amongst various stakeholders. It is often argued that some of these new betting options pose inherent threats to the integrity of sports events. Today, it is possible to: – Bet on numerous actions: such as the half-time score, number of corners, number of red cards etc. – Bet during a competition: live or in-play betting accounts for over 60% of the betting market”.

Isso pode ser visto em relação ao campeonato espanhol de futebol (e reconhecimento mundial de equipes como o Barcelona e o Real Madrid), ou ao campeonato de futebol americano, icônico pelo evento do jogo do Super Bowl, que decide o campeonato anual. Ou seja, as pessoas não mais desejam apostar em campeonatos locais – como o brasileiro de futebol –, mas de inúmeros esportes, de inúmeros locais do mundo, o que faz surgir um mercado clandestino bilionário,<sup>42</sup> tão somente de apostas em jogos de campeonatos internacionais.

No Brasil, o processo de virtualização das apostas já realizado pela CAIXA é um elemento de maior coerência com a evolução tecnológica do mercado. Entretanto, o histórico de restrição exploratória da loteria esportiva federal a essa instituição<sup>43</sup> não obsta o surgimento de mercados (virtuais) paralelos, uma vez que os *sites* de apostas podem ser localizados em qualquer parte do mundo (inclusive no Brasil) e disponibilizados para acesso no país.<sup>44</sup> Para tanto, basta comprovar que o potencial *online* das loterias esportivas é tão grande que, após o lançamento da plataforma digital da CAIXA, as apostas virtuais nessa modalidade chegaram a três vezes o patamar percentual em relação às demais apostas, quando comparadas com o modelo

---

<sup>42</sup> Nesse sentido, ver Interpol e COI (2016, p. 29): “While it is difficult to estimate precisely the size of the sports betting market globally, the amounts bet on the legal market is in the \$ billions annually. What is unknown, however, is the size of the unregulated/unlicensed/non-registered sports betting market, frequently referred to as the ‘illegal’ market. Often such betting is conducted on websites that appear for a short period prior to disappearing, or in a ‘black’ or underground market where cash changes hands meaning traceability is extremely difficult”. Contudo, o mesmo estudo (2016, p. 30) informa que esse valor chegou, entre as loterias legais, ao montante de US\$ 568,145,012 nas Olimpíadas de Londres, em 2012, ou seja, acima de 75% a mais que nas Olimpíadas de Pequim, em 2008.

<sup>43</sup> Entretanto, há quem defenda a possibilidade de exploração de apostas esportivas pelas loterias estaduais, como Fuezi Barbosa (2018).

<sup>44</sup> Note-se que Vicenzo (2006, p. 37) afirma que “[...] poucos brasileiros fizeram poucas apostas nas loterias do exterior, por meio da internet”. Contudo, esse volume deve seguir a tendência de crescimento da indústria de apostas virtuais como um todo, mormente pela representatividade populacional do Brasil, o que deve ensejar a disponibilização de *sites*, inclusive no idioma português.

tradicional.<sup>45</sup>

É importante notar que, se o *site* lotérico ilegal for baseado no Brasil, a investigação e o combate seriam menos complexos e fundamentar-se-iam no art. 51 da Lei de Contravenções Penais,<sup>46</sup> no tocante à loteria não autorizada.<sup>47</sup> Logo, a tendência é que a sede do *site* (caso haja a pretensão de cometimento de algum ato considerado ilícito no Brasil) esteja em outro país, mormente para evitar essa facilitação do combate, como também para favorecer as proprietárias em questões regulamentares e tributárias.

A seu turno, a oferta de apostas por *sites* sediados em outros países – mesmo que regulares nos respectivos ordenamentos – igualmente deve ser considerada ilícita, já que o art. 52 da Lei de Contravenções Penais considera como um ilícito criminal a introdução, a venda, a exposição à venda ou a guarda, para fins comerciais, de bilhete de loteria estrangeira no país.<sup>48</sup> Portanto, nesse caso, faz-se necessário um envolvimento de outras jurisdições internacionais para o combate à infração. Dessa maneira, verifica-se um grande e imbricado problema que está

---

<sup>45</sup> Nesse aspecto, ver CAIXA (2018c): “É o caso da Loteca, que nas casas lotéricas representa menos de 1% em arrecadação, enquanto no *on-line* chegou a mais de 3%, com arrecadação de R\$ 511 mil no primeiro mês”.

<sup>46</sup> Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941.

<sup>47</sup> De acordo com os seguintes termos: “Art. 51. Promover ou fazer extrair loteria, sem autorização legal: Pena – prisão simples, de seis meses a dois anos, e multa, de cinco a dez contos de réis, estendendo-se os efeitos da condenação à perda dos móveis existentes no local. § 1º Incorre na mesma pena quem guarda, vende ou expõe à venda, tem sob sua guarda para o fim de venda, introduz ou tenta introduzir na circulação bilhete de loteria não autorizada. § 2º Considera-se loteria toda operação que, mediante a distribuição de bilhete, listas, cupões, vales, sinais, símbolos ou meios análogos, faz depender de sorteio a obtenção de prêmio em dinheiro ou bens de outra natureza. § 3º Não se compreendem na definição do parágrafo anterior os sorteios autorizados na legislação especial”.

<sup>48</sup> *In verbis*: “Art. 52. Introduzir, no país, para o fim de comércio, bilhete de loteria, rifa ou tómbola estrangeiras: Pena – prisão simples, de quatro meses a um ano, e multa, de um a cinco contos de réis. Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem vende, expõe à venda, tem sob sua guarda, para o fim de venda, introduz ou tenta introduzir na circulação bilhete de loteria estrangeira”.

em causa quanto à perseguição criminal dos agentes mercadológicos que atuam no mercado ilegal no país, inclusive para evitar fraudes envolvendo apostadores nacionais.<sup>49</sup> Afinal, isso dependeria de acordos bilaterais, multilaterais ou até mesmo de tratados internacionais para o combate à prática de loteria ilegal.

Contudo, o ambiente tecnológico permitiu não apenas a virtualização das apostas em competições tradicionais, mas o denominado *gaming* em eSports, em uma dupla conjugação de virtualização do meio e do objeto a ser apostado, como será visto a seguir.

### 3.2 O GAMING EM eSPORTS

O contexto de inovação tecnológica igualmente fez surgir os denominados “eSports”, que têm relação com os videogames de competição,<sup>50</sup> os quais são segmentados em dois tipos: os jogos meramente de habilidade e os jogos denominados “*gaming*”, através dos quais podem ocorrer apostas. Esta última categoria enquadra-se num jogo de azar por um prêmio (*game of chance for a prize*), na acepção da seção 6 do Gambling Act de 2005, do Reino Unido. Em outras palavras, não basta apenas uma chance, que incluiria até mesmo habilidades próprias do jogador, mas que fosse igualmente em direção a um prêmio,<sup>51</sup> a

---

<sup>49</sup> Como alerta Vincenzo (2006, p. 34-35): “A internet estimulou que algumas pessoas se estabelecessem nela de forma oportunista, captando recursos para apostas e nem sempre as registrando ou desviando altas premiações. Também prometendo ganhos ‘comprovados’ que eram falsos”.

<sup>50</sup> A expressão “eSports”, para a GBGC (2017, p. 17): “Collective term for competitive video gaming”.

<sup>51</sup> De acordo com o Gambling Act 2005: “6. Gaming & game of chance (1) In this Act ‘gaming’ means playing a game of chance for a prize. (2) In this Act ‘game of chance’ — (a) includes — (i) a game that involves both an element of chance and an element of skill, (ii) a game that involves an element of chance that can be eliminated by superlative skill, and (iii) a game that is presented as involving an element of chance, but (b) does not include a sport. (3) For the purposes of this Act a person plays a game of chance if he participates in a game of chance — (a) whether or not there are other participants in the game, and (b) whether or not a computer generates

partir da possibilidade de embates mediante a realização de apostas.<sup>52</sup> Por outro lado, a outra hipótese trata dos eSports como jogos meramente de habilidades, não sendo enquadráveis na definição de *gaming*.<sup>53</sup>

Embora a divisão, acima mencionada, entre jogos meramente de habilidades e *gaming* não seja pacífica,<sup>54</sup> ela é a adotada no presente trabalho; nele, restringimos a atenção aos eSports na modalidade *gaming*, sobretudo diante da possibilidade de realização de apostas quantificáveis em dinheiro real, muitas vezes, por crianças e adolescentes,<sup>55</sup> o que têm gerado vultosos investimentos em empresas dessa natureza.<sup>56</sup>

---

images or data taken to represent the actions of other participants in the game. (4) For the purposes of this Act a person plays a game of chance for a prize — (a) if he plays a game of chance and thereby acquires a chance of winning a prize, and (b) whether or not he risks losing anything at the game. (5) In this Act “prize” in relation to gaming (except in the context of a gaming machine) — (a) means money or money’s worth, and (b) includes both a prize provided by a person organising gaming and winnings of money staked”.

<sup>52</sup> GBGC (2017, p. 10): “[...] where commercial entities are providing facilities which allow eSports players to play against one another in match-ups and bet on themselves to win, it is possible this will be caught under the definition of betting either as fixed odds, pool betting or acting as a betting intermediary”.

<sup>53</sup> Para GBGC (2017, p. 10): “Where the underlying eSports game is considered a game of skill then it will not be caught by the definition of gaming”.

<sup>54</sup> Derevensky e Marchica (2018, p. 55-56): “Whether picking players and wagering on their outcome or statistics is gambling or a game of skill (the Nevada Gaming Control Board contends it’s gambling and not a game of skill) has been and remains a hotly debated topic among legislators and academics [...]”.

<sup>55</sup> Como informa Perez (2018): “The British Gambling Commission’s 2017 annual report found that 11% of 11-16-year-old kids in UK are engaged in skin betting. After a little legal pressure and fevered controversy, Valve – who gets a cut from skin sales on Steam – decided to shoot out cease-and-desist letters to these unregulated grey markets and began instituting caps and time-limits on trading to prevent its platform from being used for illegal gambling”.

<sup>56</sup> Para tanto, coteje-se ao exemplo de Perez (2018): “Founded in 2014, Unikrn is a Seattle-based web platform where users can bet on the outcome of Esports matches, from League of Legends to Counter-Strike: Global Offensive. Backed by, among others, Mark Cuban and Ashton Kutcher, Unikrn has pulled in \$10 million in equity financing, plus around \$80 million from last year’s sale of its Ethereum-based cryptocurrency. And with the Supreme Court’s decision Monday to effectively open the door for state-regulated betting on sports, Unikrn stands to win big”.

Particularmente nos eSports objeto deste estudo, as apostas virtuais relacionam-se com os itens *in-games*, que são quaisquer objetos não físicos, obtidos para usar no videogame, como os *skins*, um dos seus exemplos mais conhecidos. Estes podem ser definidos como “alterações cosméticas nas armas, no avatar, ou nos equipamentos utilizados pelo jogador no ‘game’, cujo valor tem relação com a raridade, a utilidade estética e a popularidade” (GBGC, 2017, p. 7).<sup>57</sup>

Os *in-games* podem ser adquiridos diretamente através do *gameplay*, ou ser trocados entre jogadores, bem como obtidos em pré-vendas, realizadas pelas editoras dos jogos, com dinheiro real e para uso restrito à plataforma do jogo. No entanto, diante de sua negociabilidade, esses itens têm valor monetário, que é explorado por mercado paralelo à restrição de uso exclusivo comumente imposto pela editora dos jogos,<sup>58</sup> tornando a aposta em *skins* cada vez mais popular,<sup>59</sup> o que pode ser comprovado, sobretudo, pela valorização das apostas em *in-games*.<sup>60</sup>

No Reino Unido, recente caso acerca de jogos de azar sobre *e-games* tem grande relevância exemplificativa. No caso,

---

<sup>57</sup> Tradução livre de “cosmetic alterations to a player’s weapons, avatar or equipment used within the game which are valued by reference to their rarity, aesthetics utility and popularity”.

<sup>58</sup> Como afirmam Stewart-Jones e Mason (2017, p. 183): “Whilst in-game items are provided in a ‘closed loop’ fashion by video game publishers, meaning they are not intended to be exchanged for cash with any party, the open nature of video game networks means they are susceptible to exploitation by unlicensed third-party websites, such as FutGalaxy.com”.

<sup>59</sup> No dizer de Stewart-Jones e Mason (2017, p. 183): “Skin betting is proving increasingly popular as it is seen as a user-friendly, innovative and highly social product with a compelling value proposition”.

<sup>60</sup> Segundo Perez (2018), “the relationship between video games and gambling has been spotty in the recent past, ranging from match fixing in major eSports to underage players betting on unregulated third-party sites. Most of it runs through something called ‘skin betting’. Valve’s Steam, the largest PC gaming online store, allows users to take cosmetic items from games like CS:GO and either buy-and-sell them on a market or trade items with each other. Prices for items can be absurd. For example, a set of clothing in Player Unknown’s Battlegrounds – what amounts to a trench coat and bandanna with no gameplay benefits – is currently selling at around \$600”.

o youtuber Craig Douglas e seu parceiro comercial Dylan Rigby foram punidos, primeiramente, pela Great Britain Gambling Commission, e posteriormente foram condenados em apelação julgada pelo *District Judge McGarva*, em razão da operação do *site* de apostas em eSports não licenciado, denominado “FutGalaxy.com”. O mencionado *site* – que não tinha nenhuma associação com o jogo de videogame FIFA, nem com o desenvolvedor do jogo, o EA Sports – permitia que os consumidores comprassem uma moeda virtual denominada “FUTcoins”, que poderia ser convertida em “FIFA coins”, assim como convertida em moeda real, a partir de um mercado secundário não autorizado. Esse sistema, entre outras funcionalidades,<sup>61</sup> permitia a realização de apostas virtuais em eSports, fato que torna essa questão relevante para os reguladores de apostas nacionais e internacionais, uma vez que esse tipo de atividade tende a gerar inúmeros prejuízos para jovens e adolescentes que costumam utilizar os videogames com maior frequência.

Por outro lado, estudos demonstram que as editoras de *games* não se beneficiam comercial e diretamente das apostas em eSports,<sup>62</sup> o que torna o processo de regulamentação e

---

<sup>61</sup> Como analisado por Stewart-Jones e Mason (2017, p. 182), ambas as decisões consideraram tal prática muito grave, senão vejamos: “It is worth noting the shared concerns of the GBGC and District Judge McGarva in relation to underage gambling in this case, particularly given the nature of products offered by FutGalaxy.com and their popularity amongst, and use by, children”; afinal, em um *site* sem nenhum controle regulatório das apostas, destaca-se como “the most common concern expressed in relation to eSports betting is its potential attraction to children and 16 to 18 year olds, given their interest in eSports and video gaming for entertainment and leisure purposes”.

<sup>62</sup> Segundo GBGC (2017, p. 7), “despite there being no evidence of any direct commercial benefit to games publishers from the illegal gambling facilities, it is reasonable to infer that there is an indirect benefit from these activities given that it is the games publishers who are the ultimate source of in-game items acting as a de-facto central bank. Where a player loses their entire ‘skin’ inventory having staked them unsuccessfully on gambling activities, one option for them is to purchase new ‘skins’ from the games publishers, either for use within the game or for further gambling stakes”.

fiscalização das questões relativas às apostas em eSports<sup>63</sup> mais dificultoso, apesar de isso não significar que essas empresas devam ser complacentes com essa prática, até então, considerada proibida.<sup>64</sup> Nesse sentido, a criação de uma união de editoras de *games* criou a World eSports Association (WESA),<sup>65</sup> por meio da qual se instituiu um Código de Conduta e Conformidade para times e jogadores de 2016. A partir desse documento, proibiu-se, no item 19, a participação em serviços de apostas virtuais de um modo geral para os membros,<sup>66</sup> ainda que isso não seja unânime para todas as editoras do mercado, que chegam a permitir até publicidade de *sites* de apostas em competições oficiais.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> Consoante destacam Stewart-Jones e Mason (2017, p. 183): “This is a complex area of law and throws up challenges not only in the UK; the games and eSports community is worldwide”.

<sup>64</sup> Para Stewart-Jones e Mason (2017, p. 183), “in other words, the buying of the in-game items is not critical but the creating of something which people are prepared to buy and sell for real money (which then crosses the line with real gambling) means that the games publishers cannot afford to be complacent either”.

<sup>65</sup> Note-se que a “WESA is the result of joint efforts between industry-leading professional esports teams and ESL, the world’s largest esports company. Based on similar traditional sports associations, WESA is an open and inclusive organization that will further professionalize esports by introducing elements of player representation, standardized regulations, and revenue shares for teams. WESA will seek to create predictable schedules for fans, players, organizers and broadcasters, and for the first time bring all stakeholders to the discussion table” (WESA, 2018).

<sup>66</sup> WESA (2016), *in verbis*: “19. INTEGRITY OF MATCHES AND COMPETITIONS 19.1 Persons bound by this Code must not conspire to influence the result of a match in a manner contrary to sporting ethics. 19.2 Persons bound by this Code shall be forbidden from taking part in, either directly or indirectly, or otherwise being associated with, betting, gambling, lotteries and similar events or transactions connected with esports matches conducted under the auspices of WESA. They are forbidden from having stakes, either actively or passively, in companies, concerns, organisations, etc. that promote, broker, arrange or conduct such events or transactions”.

<sup>67</sup> Perez (2018): “However, it’s up to the publishers and tournament organizers to decide if such investments from gambling companies are allowed. The world’s largest tournament organizer, ESL, allows the Ninjas in Pyjamas CS:GO team to display its jersey sponsor, Betway, during broadcasts. (ESL has even accepted sponsorships from Betway for some of its events.) However, when NiP had a temporary stint in the League of Legends Championship Series, the sponsorship came to an end due to Riot Games’ more strict rule book”.



## 4. PROBLEMAS CONEXOS À ATIVIDADE DE LOTERIA ESPORTIVA

As loterias, entre outros benefícios, representam uma possibilidade de obtenção de recursos para destinação a programas de governo ou sociais de grande relevância e, no caso das esportivas, ainda têm a capacidade de incrementar o faturamento das mídias. Isso se dá por meio do aumento dos patamares de audiência – que tende a ser mais envolvida com a dupla emoção (esportiva e de ganhos com apostas) –, como também das receitas com patrocínio direto aos times e ligas esportivas relacionados às competições. Todavia, não decorrem apenas de benefícios da exploração das loterias.

É possível observar inúmeros problemas relativos à exploração de loterias, como a lavagem de dinheiro e a inadequação na destinação das receitas. Entretanto, opta-se por analisar as duas questões mais diretamente atreladas à modalidade de loterias esportivas, quais sejam: a) genericamente, as apostas podem ocasionar vício nos jogadores, com o agravante esportivo da paixão por um time ou por uma modalidade de desporto; b) problemas relacionados à manipulação dos jogos em competições, para elevar os ganhos dos apostadores.

### 4.1. VÍCIO COMO DOENÇA: OS AGRAVANTES ESPORTIVO E (POSSIVELMENTE) VIRTUAL

A questão do vício em jogos tem se tornado tão preocupante, que passou a ser prevista como doença pela Organização Mundial da Saúde. Assim, de acordo com a nova Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID 11), elaborada pela OMS (2018), existem duas categorias de doenças que podem estar atreladas ao presente trabalho, a seguir analisadas.

Primeiramente, a categoria de doenças mais direta é a do

“transtorno atrelado ao jogo de azar” (*gambling disorder*), com CID 6C50, caracterizado, segundo a OMS (2018), como um padrão de comportamento persistente ou recorrente do jogo, o qual pode ocorrer por meio *on-line* ou *off-line*. Desse modo, observam-se algumas características comportamentais, tais como a falta de controle sobre o jogo de azar – em relação à frequência, intensidade, duração, início e término, por exemplo –, ou como a priorização do jogo em detrimento de outros interesses da vida, além da continuidade ou escalada do comportamento em relação ao jogo, apesar das consequências negativas verificadas.

Ainda de acordo com a OMS (2018), a severidade do padrão de comportamento – que pode ser contínuo ou episódico e recorrente –, normalmente, pode ser identificada dentro de um período mínimo de doze meses, com possibilidade de redução, por cumprimento de demais requisitos e gravidade dos sintomas. A gravidade, nesse aspecto, deve ser suficiente para resultar em prejuízo significativo em áreas pessoais, familiares, sociais, educacionais, ocupacionais ou em outras áreas importantes de funcionamento.

Não obstante, essa categoria de transtorno muda o CID, com o acréscimo de um item, a depender se a desordem do jogo for predominantemente *off-line* (6C50.0), predominantemente *on-line* (6C50.1), ou não especificado (6C50.Z). Essa taxonomia, a seu turno, denota que a virtualização das apostas em jogos de azar tem crescido tanto, que até mesmo os organismos internacionais já a incluem expressamente na categoria de transtornos relacionados à disciplina.

Ademais, o vício em jogos de azar pode ter um agravante, relacionado ao fanatismo do indivíduo com determinada equipe ou determinado esporte, como visto em alguns estudos.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Para Huang *et al.* (2007, p. 396-397), sobre um estudo acerca da National Collegiate Athletic Association (NCAA), “in conclusion, this study has provided a nationally representative baseline set of data against which gambling and risk behaviors of future cohorts of NCAA student-athletes can be measured. The significant associations found between gambling and risk behaviors support the persistence of the problem

Esse fator torna a necessidade de responsabilidade social das loterias esportivas ainda maior, uma vez que trata tanto da questão da paixão esportiva, como também do prazer em efetuar uma aposta. Ademais, como os times e as ligas desportivas tendem a incrementar seus ganhos de publicidade com as loterias, é possível uma inclinação desses no sentido de estimular o torcedor fanático a seguir os caminhos comportamentais tendentes ao vício em jogos, sobretudo os jovens e os adolescentes.

Para além da figura acima indicada, que tem direta relação com as loterias esportivas, deve-se notar uma outra figura, com repercussões indiretas na evolução dos eSports. Trata-se de categoria que a OMS (2018) designou de “transtorno atrelado aos jogos” (*gaming disorder*), que segue as mesmas características de comportamento anteriores, mas relacionadas à persistência e recorrência do “jogo digital” ou “videogame”, seja por meio *on-line* (com o CID 6C51.0), *off-line* (CID 6C51.1), ou não especificado (CID 6C51.Z).

Logo, o presente trabalho entende que esse segundo transtorno pode ser somado ao primeiro, em razão da possibilidade de o vício em videogame ensejar o vício de apostas em *in-games* e vice-versa. Até porque essa lógica de retroalimentação danosa pode ser um meio de elevação do prazer do dependente pela conjugação de um vício com um transtorno correlato, como o vício em jogos digitais a determinar um transtorno em apostas esportivas.<sup>69</sup> Nessa hipótese, entretanto, o agravante seria mais intenso, diante do envolvimento de crianças, adolescentes e jovens com os eSports.<sup>70</sup>

---

behavior pattern in adolescence and young adulthood”.

<sup>69</sup> Segundo Derevensky e Marchica (2018, p. 56): “Given its growing popularity and concern among mental health professionals, a number of recent studies of fantasy sports playing among different age populations have been conducted to determine: (a) the overall prevalence rate of engagement; (b) its relationship to problem/disordered gambling; and (c) whether or not there are mental health consequences resulting from fantasy sports and daily fantasy sports playing”.

<sup>70</sup> De acordo com Perez (2018): “As for the latter, it'll take a careful balance. Esports viewers tend to skew younger than their counterparts in traditional sports, and

De todo modo, é importante salientar que a detecção e a prevenção desses distúrbios dos apostadores requerem um trabalho conjunto dos agentes públicos com a indústria de apostas, uma vez que se trata de um problema de difícil detecção e acompanhamento<sup>71</sup> pelas autoridades competentes, isoladamente.

#### 4.2 MANIPULAÇÕES EM COMPETIÇÕES (MATCH-FIXING)

Um outro problema relacionado à loteria esportiva é a manipulação em competições, que ocorre de diversas maneiras fraudulentas e corruptas, como forma de incrementar os ganhos dos apostadores. De acordo com a World Lottery Association (WLA) (2014a, p. 5), entre as condutas, observam-se: a) a fixação deliberada de um resultado de competição, ou de uma partida desta; b) a redução da *performance* de uma determinada equipe; c) a retirada (*tanking*); d) a aplicação deliberadamente incorreta de regra oficial de campeonato; e) a realização de fraudes e abusos pelo mandante de um jogo, a partir de sua infraestrutura; f) o abuso de informação privilegiada para fundamentar uma aposta com maiores chances de ganho, ou para contingenciar uma aposta já realizada, em algo semelhante ao *insider trading* no mercado de investimento em empresas.<sup>72</sup>

Desse modo, tendo-se em mente as condutas supramencionadas, essa disfunção da loteria esportiva (*manipulation of*

---

gambling in the space can easily be likened to playing an addictive video game”.

<sup>71</sup> No dizer de Derevensky e Marchica (2018, p. 60): “We urge policymakers and the industry to act in a proactive manner to help minimize problems and engage in empirically based consumer protection issues. Although problem gambling is not always easily detected, those who suffer from this addiction typically face serious negative social, psychological, familial, mental health, and financial consequences”.

<sup>72</sup> Essa comparação já foi realizada por Beloff (2018, p. 41), inclusive quanto à forma de investigação: “As with the crime of insider trading, those who police various sports often have to work backwards from aberrant market movements to identify potential corruption rather than from primary evidence of the sportsman’s or woman’s involvement”.

*sports competitions*) pode ser considerada, de acordo com a Convention on the Manipulation of Sports Competitions, de 18 setembro de 2014, do Conselho da Europa, especificamente no nº 4, do art. 3º, como

um acordo intencional, um ato ou uma omissão, com o objetivo de alteração ilegal no resultado normal de uma competição esportiva, para remover total ou parcialmente a natureza imprevisível dessa competição esportiva, com vista à obtenção de uma vantagem indevida pessoalmente ou para outros (tradução nossa).<sup>73</sup>

Com base nessa definição e no histórico do *match-fixing*, o WLA (2014b, p. 6) entendeu classificá-lo em quatro tipos: i) manipulação não relacionada à aposta esportiva, sem qualquer compensação direta concedida aos atores esportivos; ii) manipulação não relacionada à aposta esportiva, atrelada à compensação direta aos atores esportivos; iii) manipulação relacionada às apostas esportivas, sem qualquer compensação direta concedida aos atores esportivos; iv) manipulação relacionada às apostas esportivas, atrelada à compensação direta aos atores esportivos. Para fins do presente trabalho, entretanto, apenas terão serventia as duas últimas hipóteses, cuja diferença apenas tem relação com o ganho compensatório dos agentes esportivos envolvidos.

Contextualmente, para o WLA (2014a, p. 8), algumas situações podem ser mais propícias à prática mencionada, nas hipóteses relacionadas às apostas. Logo, a dependência apenas de uma pessoa (a exemplo de um árbitro, um goleiro, ou um jogador de tênis), os altos *payouts*, que estão diretamente atrelados à falta de limite de apostas, as partidas com valor competitivo insignificante (os amistosos ou os jogos sem cobertura da mídia), a falta ou o monitoramento insuficiente da loteria. Isso, para além das operações ilegais<sup>74</sup> das casas de apostas e, portanto,

---

<sup>73</sup> Outra definição pode ser vista em Gorse e Chadwick (2011, p. 5): “Any illegal, immoral, or unethical activity that attempts to deliberately distort the result of a sporting contest (or any element of it) for the personal material gain of one or more parties involved in that activity”.

<sup>74</sup> A “Convention on the Manipulation of Sports Competitions”, do Conselho da

sem monitoramento.<sup>75</sup>

Mundialmente, o mais famoso escândalo ocorrido nos Estados Unidos é o caso *The Black Sox*,<sup>76</sup> relacionado ao conluio entre atletas de determinado time (*The White Sox*) e casas de apostas para perderem jogos nos quais a equipe era favorita, nas rodadas finais de um campeonato.<sup>77</sup> Do mesmo modo, houve caso notório no futebol brasileiro, durante a década de 1980, que acabou por exercer influência na popularidade da loteria esportiva no país, em razão da suspeita de falta de credibilidade nas apostas.<sup>78</sup>

---

Europa (EPAS), no nº 5 do artigo 3º prevê que “‘Sports betting’ means any wagering of a stake of monetary value in the expectation of a prize of monetary value, subject to a future and uncertain occurrence related to a sports competition. In particular: a) ‘illegal sports betting’ means any sports betting activity whose type or operator is not allowed under the applicable law of the jurisdiction where the consumer is located; b) ‘irregular sports betting’ shall mean any sports betting activity inconsistent with usual or anticipated patterns of the market in question or related to betting on a sports competition whose course has unusual characteristics; c) ‘suspicious sports betting’ shall mean any sports betting activity which, according to reliable and consistent evidence, appears to be linked to a manipulation of the sports competition on which it is offered”.

<sup>75</sup> Para WLA (2014b, p. 8): “In addition to the above-mentioned risks, illegal betting operations should remain an important point of focus. With illegal betting operators it is highly likely that fraud will not be detected, as it is impossible to monitor the illegal market. Furthermore, illegal operators generally offer higher winnings than the legal operators and therefore a better return on the punter’s investment”.

<sup>76</sup> Beloff (2018, p. 39) contextualiza que “the source of the objection to betting on sports dates back to the *Black Sox* scandal in the year immediately after the end of First World War”.

<sup>77</sup> Em resumo elaborado por Wessberg (2015, p. 35), observa-se: “Chicago was the hometown of the baseball team *The White Sox*. They had in the 1910s an outstanding team and were sure to win the final rounds against the Cincinnati Reds – the odds for them winning were very high. But some Chicago players were unhappy with the way the owner managed the players. Some of them contacted bookmakers and offered to see to it that they lost for 10,000 dollars. Eight of the top players agreed to rig the game and *The White Sox* lost 9-1. They lost the second match too but then some of the players felt that they had got too little from the bookmakers and wanted to opt out. *The White Sox* reduced the gap to 2-1, but eventually Cincinnati Reds took the title against all odds. Everything was revealed in a court case the following year but all 8 players were acquitted. Their careers, however, came to an end”.

<sup>78</sup> Nas palavras de Nunes (2018, p. 18), “após a revista *Placar* denunciar a ‘Máfia da Loteria Esportiva’, envolvendo personalidades do futebol, como jogadores, árbitros e

Enfim, observa-se que o *match-fixing* não ficou adstrito ao passado, pois novos casos continuam a ocorrer no esporte mundial.<sup>79</sup> Portanto, não se espera uma “evaporação” das tentativas de manipulação,<sup>80</sup> uma vez que a possibilidade de aumento irregular dos ganhos tende a promover desacatamentos normativos, mormente mais prováveis se os custos de apreensão e de condenação forem muito elevados (Becker, 1990, p. 75), como demonstra a experiência.<sup>81</sup> E, atualmente, o contexto de virtualização das apostas potencializa essa chance de manipulação, tanto em função do incremento dos benefícios gerados, quanto pela menor probabilidade de apreensão, uma vez que o *site* pode ser baseado em um local e atuar em outro. Isso sem contar com a ampliação do mercado para potencialmente níveis mundiais, o que aumenta os valores dos prêmios, os quais são vinculados, na maioria das vezes, ao volume de apostas.<sup>82</sup>

Logo, assim como o *doping*, a luta contra as apostas desonrosas lastreadas em manipulações deve ser permanente (BELOFF, 2018, p. 41), inclusive requerendo a atenção de inúmeros atores envolvidos direta e indiretamente com as apostas

---

dirigentes de times, a loteria esportiva sofreu queda em sua popularidade em 1982”.

<sup>79</sup> Segundo Humphreys (2017, p. 8), “the most recent match fixing scandal in U.S. professional sports involved an NBA referee, Tim Donaghy, who was convicted of fixing a number of NBA games in the 2006 and 2007 seasons. Donaghy was convicted of conspiracy and sentenced to 15 months in prison. NBA referees earn relatively low salaries compared to players, so this instance of match fixing also supports economic models of match fixing”. Ademais, outros relatos de corrupção em esportes como futebol, críquete e tênis podem ser vistos em Beloff (2018, p. 39-41).

<sup>80</sup> Para Beloff (2018, p. 40), “the problems of corruption will not evaporate because of this legal volte face”.

<sup>81</sup> Beloff (2018, p. 40): “The problem lies with proof. The fact that corruption on the field of play may have happened is not a guarantee that it can be shown to have happened whether to the standard of beyond reasonable doubt (the criminal test) or of comfortable satisfaction (the preferred test of the *lex sportiva*)”.

<sup>82</sup> Vicenzo (2006, p. 35) adverte, sobretudo diante da escala dos prêmios que pode haver num contexto virtual: “Também fraudes nos resultados foram estimuladas com o aumento de volume de apostas vindo pela internet. Principalmente nas apostas esportivas houve alguma manipulação de resultados. Árbitros e jogadores foram ‘comprados’ para produzirem os resultados desejados nas apostas”.

desportivas,<sup>83</sup> como organizações esportivas, reguladoras do setor, casas de apostas,<sup>84</sup> entre outros. A fiscalização, como tende a ser necessariamente mais sofisticada e mais custosa, pode ocorrer com o financiamento das próprias apostas,<sup>85</sup> com vistas à necessária credibilidade das loterias esportivas.<sup>86</sup>

## 5. O POSICIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA NO CONTEXTO ALEMÃO

O posicionamento do ordenamento jurídico da União Europeia sobre apostas esportivas tem no seu viés *on-line* a base para o direcionamento unificado do mercado comunitário, uma vez que a competência para legislar sobre as loterias é de cada Estado membro, especificamente. Por sua vez, os *leading cases* sobre a disciplina tem fundamento em um debate acerca da regulamentação alemã no tocante à matéria das apostas em loterias esportivas, analisado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia

---

<sup>83</sup> Para Villeneuve (2015, p. 633): “Match-fixing is a growing problem and thus a core issue for various actors linked directly and indirectly to the sport-betting world: national and supra-national organisations regulating the gambling sector, law enforcement agencies charged with the supervision of criminal activities, sport-betting providers and various sport organisations on whose games wagers are placed”.

<sup>84</sup> Note-se, como mencionado por Hill *et al.* (2014, p. 8 ss.), que o caso *Donaghy's match fixing* foi detectado pelas casas de apostas, a partir de lances não usuais.

<sup>85</sup> De acordo com Perez (2018): “While it's a sentiment shared by other insiders, associating with gambling companies does have a way of recalling match-fixing scandals and underage gambling. As far as the former is concerned, leagues like the NBA have proposed an "integrity fee", which is a percentage cut on the wagers that can be used for oversight and enforcement measures. As reported by Forbes' Chris Smith, a single-percentile of all bet waged could amount to a significant chunk of the final gambling revenue”.

<sup>86</sup> Afinal, como afirma Nunes (2018, p. 18): “[...] os apostadores exigem credibilidade da loteria estatal, desinteressando-se de sistemas sobre os quais recaiam suspeitas de ilegalidades. Deve-se considerar, ainda, que esta modalidade de aposta depende do comportamento íntegro e probado daqueles que trabalham com o futebol”.



(TJUE), em três casos: “Stoß”,<sup>87</sup> “Carmen Media Group”<sup>88</sup> e “Ince”.<sup>89</sup>

Antes mesmo da análise dos mencionados casos, torna-se importante apontar algumas questões contextuais da Alemanha. Inicialmente, destaca-se que o Código Penal Alemão (*Strafgesetzbuch*) prevê, no seu § 284, que a prática de organização e manutenção de jogos de azar sem autorização administrativa estaria sujeita à pena de prisão, com majorantes para quem realiza a prática profissionalmente. Desse modo, à exceção das apostas em competições hípcas oficiais,<sup>90</sup> da instalação e exploração de máquinas de jogos em estabelecimentos que não sejam cassinos<sup>91</sup>, a competência para a determinação das condições necessárias à autorização das atividades previstas no regramento penal foi atribuída a cada um dos estados federados alemães (*Länder*). Os jogos desportivos, pois, são submetidos a tal previsão geral, de acordo com cada membro da federação alemã.

Contudo, os *Länder* optaram por firmar um tratado de Estado, relativo às loterias na Alemanha (*Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland*), com vigência a partir de 1º de julho de 2004, no intuito de zelar por uma “oferta suficiente” de jogos de azar.<sup>92</sup> Deixou-se, entretanto, a cargo de cada estado assegurar essa exploração, direta ou indiretamente, por meio de pessoas

---

<sup>87</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (Grande Secção), de 8 de setembro de 2010. Nos processos apensos C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, *Markus Stoß e outros*, publicação oficial eletrônica ECLI:EU:C:2010:504.

<sup>88</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (Grande Secção), de 8 de setembro de 2010, no processo C-46/08, *Carmen Media Group Ltd contra Land Schleswig-Holstein, Innenminister des Landes Schleswig-Holstein*, publicação oficial eletrônica ECLI:EU:C:2010:505.

<sup>89</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção), de 4 de fevereiro de 2016, processo C-336/14, *Sebat Ince*, publicação oficial eletrônica ECLI:EU:C:2016:72.

<sup>90</sup> Regulamentadas pela Lei das Apostas em Corridas e das Loterias (*Rennwett- und Lotteriegesezt*).

<sup>91</sup> Com fundamento no Código do exercício das profissões artesanais, comerciais e industriais (*Gewerbeordnung*) e pelo Regulamento das máquinas de jogos e outros jogos com possibilidade de ganho (*Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit*).

<sup>92</sup> Observar o nº 1 do § 5 do diploma mencionado.

jurídicas de direito público ou de direito privado, esta última desde que existisse uma participação determinante de pessoas jurídicas de direito público.<sup>93</sup> A organização das loterias e dos jogos de azar, igualmente, deveria ficar a cargo dessas pessoas.<sup>94</sup>

### 5.1. O CASO STOB

No contexto acima relatado, ocorreu o caso Stoß. Isso porque o *Länder* de Hesse, através de sua Lei das Apostas em Competições Desportivas, Lotos e Loterias Complementares Estaduais em Hesse (*Gesetz über staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen*),<sup>95</sup> determinou que apenas o referido estado poderia organizar apostas no seu território (§ 1), por meio do *Hessische Lotterieverwaltung*. Todavia, seria possível atribuir a execução a pessoas jurídicas de direito privado (§ 4), tendo sido a execução técnica confiada à *Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen*.

Do mesmo modo, o estado de Baden-Württemberg, a partir de sua Lei das Loterias, Apostas e Lotos (*Gesetz über staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen*),<sup>96</sup> assim como Hesse, atribuiu ao estado a organização dos jogos de azar – entre os quais o desportivo<sup>97</sup> –, podendo a exploração caber a pessoas jurídicas de direito privado, mas desde que houvesse detenção direta ou indireta de parcela determinante desta pelo *Länder* em causa.

Ocorre que, em Hesse, M. Stoß (através da organizadora austríaca de apostas, a Happybet Sportwetten GmbH), Avalon e O. Happel (ambos por meio da organizadora britânica Happy

---

<sup>93</sup> Ver o nº 2 do § 5 da referida legislação.

<sup>94</sup> Observar o nº 5, § 10.

<sup>95</sup> Lei de 3 de novembro de 1998 (GVBl. 1998 I, p. 406), com então última alteração em 13 de dezembro de 2002 (GVBl. 2002 I, p. 797).

<sup>96</sup> Lei de 14 de dezembro de 2004 (GBl. 2004, p. 894).

<sup>97</sup> Ver nº 2 (1), § 2, da lei mencionada. Isso, por meio do Ministério das Finanças, de acordo com o (4), do § 2.

Bet Ltd) passaram a exercer em seus respectivos estabelecimentos atividade de apostas em competições desportivas, sem a autorização estadual alemã, mas com as respectivas autorizações dos países onde ficam sediadas as empresas do grupo Happybet, ou seja, Áustria e Reino Unido, respectivamente. Por conseguinte, a autoridade de polícia administrativa *Wetteraukreis*, em fevereiro de 2005, vedou a promoção ou a celebração de apostas nos referidos estabelecimentos por organizadoras que não fossem a *Hessische Lotterieverwaltung*, fato que ensejou inúmeros questionamentos judiciais até a apreciação pelo TJUE.<sup>98</sup>

Já em Baden-Württemberg, especialmente na capital Stuttgart, as empresas SOBO (através da organizadora Web.coin GmbH, com sede na Áustria), A. Kunert (a partir da Tipico Co. Ltd, com sede em Malta) e Allegro GmbH (pela organizadora Digibet Ltd, com sede no território britânico de Gibraltar) passaram a exercer a atividade de colocação de apostas em competições desportivas. No entanto, apesar de as organizadoras possuírem autorizações em seus respectivos países-sede, em agosto de 2006 o *Regierungspräsidium Karlsruhe* (Conselho Regional de Karlsruhe) proibiu as empresas que realizavam a colocação de apostas de organizar, negociar e promover as apostas em competições desportivas, como também de dar apoio a essas atividades no território de Baden-Württemberg.<sup>99</sup> Igualmente, inúmeros questionamentos judiciais foram suscitados até a apreciação pelo TJUE, que optou por unir todos os casos – que passou a ser conhecido apenas pela nomenclatura “Stoß” –, para o proferimento de uma única decisão.<sup>100</sup>

Por sua vez, em decisão, o Tribunal de Justiça da União Europeia considerou coerente a implementação de uma regulação nacional, por meio de uma expansão controlada das atividades de jogos de azar, com vistas ao controle preventivo de crimes

---

<sup>98</sup> Observar §§ 14 a 16 do Acórdão do caso Stoß.

<sup>99</sup> Verificar §§ 28 a 31 do Acórdão do caso Stoß.

<sup>100</sup> Notar § 43 do Acórdão do caso Stoß.

e fraudes. A expectativa era de que, se as atividades autorizadas ou regulamentadas constituíssem uma alternativa fiável e atrativa, a inclinação de jogadores que anteriormente costumavam realizar apostas clandestinas e proibidas se voltasse para as loterias legais.<sup>101</sup>

Ademais, o TJUE considerou ser possível a instituição de monopólios públicos relativos às apostas em competições desportivas, em face de um regime de autorização da atividade por operadores privados de viés não exclusivo, com fundamento no objetivo da prevenção à incitação aos excessos ligados ao jogo e à luta contra a sua dependência. Nesse aspecto, deve ser atendido o imperativo da proporcionalidade, para que haja um alto nível de proteção dos consumidores, seja a partir da moderação da quantidade de jogos disponíveis, seja da qualidade adequada desses.<sup>102</sup>

Outrossim, em se tratando da hipótese de monopólio justificável, acaba-se por excluir qualquer imposição de reconhecimento de eventuais autorizações concedidas a outros operadores privados, que estejam estabelecidos em outros Estados membros da UE.<sup>103</sup> Logo, não há que se falar em reconhecimento mútuo de autorizações entre os Estados da União Europeia, porquanto não houve apreciação por aqueles que não concederam a autorização, e, notadamente, em razão da inexistência de normas harmonizadoras da União Europeia, nesse sentido de reconhecimento mútuo.<sup>104</sup> Portanto, os operadores estão sujeitos à normatização de cada Estado membro, independentemente da concessão de autorizações por outros.<sup>105</sup>

Por outro lado, a mencionada jurisprudência entendeu que as dificuldades para assegurar o respeito ao respectivo monopólio – sobretudo em ambientes virtuais, pela

---

<sup>101</sup> Ver § 101 do Acórdão do caso Stoß.

<sup>102</sup> Observar itens i e ii do § 107 do Acórdão do caso Stoß.

<sup>103</sup> Conferir o § 109 do Acórdão do caso Stoß.

<sup>104</sup> Ver § 112 do Acórdão do caso Stoß.

<sup>105</sup> Notar o § 116 do Acórdão do caso Stoß.

disponibilização *on-line* de operadores estabelecidos no estrangeiro – não são susceptíveis de afetar a conformidade do referido monopólio com as normas da União Europeia.<sup>106</sup> Afinal, o TJUE consignou que os órgãos jurisdicionais nacionais devem considerar que um monopólio é inadequado quando, simultaneamente, observa-se a possibilidade de exploração de outros jogos de azar por agentes privados mediante autorização, somada ao fato de que a publicidade dos jogos em geral incita os consumidores à atuação e, além disso, as autoridades levam a cabo ou toleram medidas de expansão da oferta de jogos, no intuito de maximização das receitas geradas por esses.<sup>107</sup>

Contudo, apesar do posicionamento do TJUE de possibilidade de justificação pelo ordenamento de cada Estado-membro, a questão sobre os monopólios, ao menos na Alemanha, ficou prejudicado. Isso porque, por ocasião da apreciação do regulamento de transposição do tratado acima mencionado pelo estado da Baviera, o Tribunal Constitucional Federal Alemão (*Bundesverfassungsgericht*) considerou que o monopólio público na disciplina das apostas em competições esportivas existente no *Länder* em espeque violava o nº 1, do art. 12º da Constituição Alemã, no tocante à liberdade profissional.<sup>108</sup>

Esse fato, conseqüentemente, ensejou a reforma do antigo tratado, dando ensejo ao denominado “Tratado de Estado

---

<sup>106</sup> Conferir o item iii do § 107 do Acórdão do caso Stoß.

<sup>107</sup> Verificar o item iv do § 107 do Acórdão do caso Stoß.

<sup>108</sup> Observar o § 8 do Acórdão do caso Carmen Media Group. Na doutrina, ver a análise de Frenz e Masch (2006, p. 200): “In the decision of March 28, 2006, the Federal Constitutional Court (*Bundesverfassungsgericht*, “*BVerfG*”) ruled that the current regulation on sports bets violates constitutional law, in particular Art.12 of the German Constitution, stipulating freedom of occupation. The *BVerfG* ruled that the national monopoly on sports betting operations with the general exclusion of private operators is not justified. The state, according to the court, behaves inconsistently when, on the one hand, it bars private persons from operating sports betting outlets in order to contain betting and its 200 negative consequences while, on the other hand, state-controlled undertakings offering bets promote their activities and try to attract new customers. However, there have not yet been any direct consequences from this decision”.

sobre os jogos de fortuna e azar”, (*Glücksspielstaatsvertrag*), que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2008. Para além dos aspectos relativos à questão do monopólio e à responsabilidade social atrelada à regulamentação (§ 1), o mencionado diploma dispôs, no seu § 25, um dispositivo transitório acerca da possibilidade de autorização, por cada *Länder*, no prazo de um ano da entrada em vigor dessa legislação, da derrogação do nº 4 do § 4, para permitir a organização e a intermediação de loterias na internet, desde que atendidos aspectos atinentes ao jogo responsável, à proteção de menores e a outras medidas sociais relevantes.

## 5.2. O CASO CARMEN MEDIA GROUP

O caso subsequente, decidido na mesma data que o anterior, tem como base o pedido do Carmen Media Group, em fevereiro de 2006, no estado de Schleswig-Holstein, o qual adotou, posteriormente, o dispositivo transitório do § 25 do *Glücksspielstaatsvertrag*,<sup>109</sup> no sentido de uma declaração de licitude para ofertas de apostas em competições desportivas via internet e para o público alemão.<sup>110</sup> A empresa, no entanto, tinha estabelecimento em Gibraltar, local onde obteve a licença para a comercialização de apostas em competições desportivas, limitada ao território estrangeiro (*offshore bookmaking*), por questões fiscais.<sup>111</sup> Por conseguinte, o Carmen Media Group apresentou recursos judiciais com a tese de que o monopólio em causa violava as normas do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) quanto à liberdade de prestação de serviço. Esse fato, pois, acabou ensejando a apreciação pelo TJUE.

---

<sup>109</sup> Isso ocorreu a partir da Lei de aplicação do tratado de Estado sobre os jogos de fortuna e azar na Alemanha (*Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland*), de 13 de dezembro de 2007 (GVOBl. 2007, p. 524), no seu § 9 sobre a organização e a intermediação na internet de apostas desportivas, até 31 de dezembro de 2008.

<sup>110</sup> Observar o § 23 do Acórdão do caso Carmen Media Group.

<sup>111</sup> Ver o § 23 do Acórdão do caso Carmen Media Group.

De acordo com a deliberação do tribunal, seguindo o decidido no caso anterior, entendeu-se que a um operador que tenha o objetivo de ofertar, via internet, o serviço de apostas em competições desportivas num Estado membro diverso daquele onde está estabelecido não deixa de ser abrangido pela norma de liberdade de prestação de serviço apenas pelo fato da sua autorização vedar a prestação de serviço no local de sua sede.<sup>112</sup> Entretanto, cada Estado membro pode estabelecer regulamentações às quais os operadores devem se submeter, inclusive para o caso de eventual monopólio justificável.

Ademais, reiterou-se o quanto disposto acerca dos elementos para reconhecimento da inviabilidade do monopólio visto no caso anterior, mas ressaltando-se que a competência regional ou federal para os jogos é irrelevante para a verificação dos efeitos que tornam o monopólio adequado.<sup>113</sup> De todo modo, um sistema de autorização administrativa prévia somente pode ser justificado caso os critérios de análise sejam objetivos, não discriminatórios e conhecidos previamente, como forma de evitar arbitrariedades.<sup>114</sup>

Por fim, o TJUE decidiu que o fato de o *Länder* ter adotado o regime transitório previsto no tratado entre os estados federados alemães, para a autorização que os operadores que atuavam até então apenas na internet pudessem converter as atividades em outros modelos de comercialização regulamentados, não tira a aptidão da proibição da atividade.<sup>115</sup> Essa vedação quanto à organização e à intermediação de apostas em jogos de azar pela internet, pois, deve estar atrelada à prevenção ao combate à dependência, à prevenção de gastos desenfreados dos jogadores, bem como à proteção dos jovens.<sup>116</sup>

---

<sup>112</sup> Note-se o § 52 do Acórdão do caso Carmen Media Group.

<sup>113</sup> Conferir o § 71 do Acórdão do caso Carmen Media Group.

<sup>114</sup> Coteje-se ao § 90 do Acórdão do caso Carmen Media Group.

<sup>115</sup> Observe-se o § 91 do Acórdão do caso Carmen Media Group.

<sup>116</sup> Vide o § 111 do Acórdão do caso Carmen Media Group.

### 5.3. O CASO INCE

Como visto anteriormente, a despeito de o TJUE ter entendido pela possibilidade de instituição de monopólios justificáveis no mercado de jogos de azar pelos Estados membros, o *Bundesverfassungsgericht* reconheceu a inconstitucionalidade dessa previsão. Entretanto, os órgãos jurisdicionais alemães não estavam de acordo com relação às consequências que deveriam ser atribuídas à ilegalidade dos monopólios.<sup>117</sup>

De um lado, os tribunais administrativos superiores e as autoridades administrativas consideraram que o efeito estaria diretamente ligado à organização dos jogos de azar, enquanto a necessidade de autorização para a atividade permaneceria hígida. Ou seja, não se trataria de exclusão dos operadores privados, mas da possibilidade de concessão de autorização “ficta” para esses.<sup>118</sup>

Esse posicionamento – a despeito de ter sido seguido pelo Tribunal Administrativo Alemão (*Bundesverwaltungsgericht*), para permitir a proibição preventiva da organização e da intermediação de apostas até a apreciação da aptidão de cada operador para o exercício dessas atividades<sup>119</sup> – gerou um fato inusitado. À proibição preventiva somou-se o fato de que, passados alguns anos, nenhum desses operadores tinha recebido autorização até o reenvio do processo ao TJUE,<sup>120</sup> a partir de um pedido de decisão prejudicial do Tribunal Cantonal de Sonthofen (*Amtsgericht Sonthofen*).<sup>121</sup>

---

<sup>117</sup> Note-se o § 28 do Acórdão do caso Ince.

<sup>118</sup> Observe-se o § 29 do Acórdão do caso Ince.

<sup>119</sup> Conferir o § 30 do Acórdão do caso Ince.

<sup>120</sup> Apesar da abertura de um processo organizado de forma centralizada para todo o território alemão, com vista à concessão de um número máximo de vinte concessões a operadores públicos e/ou privados, mas que ensejou inúmeras dúvidas quanto à transparência e à imparcialidade do procedimento, levando à sua suspensão, diante da concessão de providências cautelares. Observar, para tanto, os §§ 34 a 38 do Acórdão do caso Ince.

<sup>121</sup> Em comentário de Frenz e Masch (2006, p. 203): “Gambling law is developing



Particularmente, essa apresentação de reenvio ao TJUE ocorreu em sede de dois processos criminais instaurados contra a Sebat Ince, cidadã turca, sob a acusação de ter procedido à intermediação de jogos de azar desportivos sem a autorização da autoridade competente, especificamente no território do estado federado da Baviera.<sup>122</sup> O referido pedido tem como fundamento o art. 56º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, notadamente em relação à liberdade de prestação de serviços em toda a UE,<sup>123</sup> bem como o art. 8º da Diretiva 98/34/CE.<sup>124</sup> Este, especificamente, trata da imediata comunicação à Comissão Europeia, pelos Estados membros, com as respectivas razões da necessidade, de qualquer projeto de regra técnica, o que não ocorrerá quando da modificação da legislação do referido estado federado alemão, por ocasião da adequação após o julgamento da inconstitucionalidade dos monopólios.<sup>125</sup>

O TJUE, por sua vez, em sua decisão, consignou que o referido art. 56º do TFUE não permite a punição penal de um operador quando há o descumprimento de uma formalidade administrativa, por conta da violação de uma norma do Direito da União, uma vez que o procedimento de autorização não fora cumprido, após a declaração de inconstitucionalidade do

---

quickly. For the first time it seems possible to end the national monopoly on sports bets. But the legal situation is far from becoming clear and simple in the case of individual operators. Private operators have to be careful until the national monopoly is dissolved by statute. Until this happens, the state may defend its profitable monopoly by the help of public prosecutors, administrative clerks and the state-controlled offenders of gambling”.

<sup>122</sup> Vide § 2 do Acórdão do caso Ince.

<sup>123</sup> Coteje-se com a redação do artigo 56º do TFUE, senão vejamos: “No âmbito das disposições seguintes, as restrições à livre prestação de serviços na União serão proibidas em relação aos nacionais dos Estados membros estabelecidos num Estado membro que não seja o do destinatário da prestação”.

<sup>124</sup> Diretiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de junho de 1998, com redação original publicada no *JO L* 204, p. 37, posteriormente alterada pela Diretiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de julho de 1998, com publicação no *JO L* 217, p. 18.

<sup>125</sup> Ressalvadas as exceções do art. 10º do referido diploma, sempre relativamente a alguma adoção de medida em âmbito comunitário ou internacional.

monopólio, que continuou a existir na prática.<sup>126</sup> Ademais, considerou que o art. 8º da Diretiva 98/34/CE não fora violado, já que a legislação originária fora anteriormente notificada à Comissão na sua fase de projeto, inclusive com a menção à possibilidade de prorrogação legislativa, que não fora utilizada.<sup>127</sup>

Em suma, o Tribunal de Justiça da União Europeia entendeu que seria possível não considerar uma punição válida por um Estado membro de um intermediário – como a Ince – que não tinha autorização para a atividade de oferta de apostas desportivas, mas estava atuando por conta de um operador titular de uma licença para a organização dessa atividade em outro Estado membro. Esse fato apenas ocorre quando se verificar que não há respeito ao princípio de igualdade de tratamento aos pleiteantes de autorização – por conta da possível discriminação em razão da nacionalidade (como no caso, de uma cidadã turca) –, para além da violação ao dever de transparência que dele decorre. Some-se a isso a manutenção da prática de um regime de monopólio declarado ilegal pelo Tribunal Constitucional Alemão, apesar de disposição que permite a autorização de operadores privados, que nunca fora concedida.<sup>128</sup>

#### 5.4. AS RECOMENDAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA PARA AS LOTERIAS ON-LINE

Por outro lado, no contexto de reconhecimento da virtualização das apostas em jogos de azar, consoante alguns exemplos anteriormente indicados, muitos Estados membros da União Europeia foram obrigados a legislar sobre a matéria das apostas *on-line*,<sup>129</sup> sobretudo após a edição do Society of

---

<sup>126</sup> Coteje-se aos §§ 63 e 65 do Acórdão do caso Ince.

<sup>127</sup> Ver § 66 do Acórdão do caso Ince.

<sup>128</sup> Conferir o § 85 do Acórdão do caso Ince.

<sup>129</sup> Para Alvez (2011, p. 5): “The impact produced by the emergence of online gambling has forced many European countries to amend their legislation in this area to discipline this new phenomenon, fulfilling also the European Union principles [...]”.

Information Act.<sup>130</sup> Mesmo porque, para além dos riscos atrelados ao mercado dessa modalidade de apostas, de certo modo, a abertura exagerada proporcionada por *sites* ilegais para alguns dos ordenamentos jurídicos da União ocasionou a redução significativa das margens das casas de apostas em geral.<sup>131</sup> E, por óbvio, para a manutenção das margens do setor (inclusive a virtual), os agentes econômicos (sobretudo os eminentemente privados) tendem a investir mais em publicidade direcionada ao público vulnerável, como os fanáticos por esportes (com vistas ao incremento em loterias esportivas) e as crianças e adolescentes (que já costumam frequentar bastante os ambientes virtuais).

Outrossim, apesar de não haver competência da União Europeia para a regulamentação do serviço em âmbito comunitário, após debate na sede das instituições da UE, foi emitida a Recomendação da Comissão Europeia nº 2014/478/UE, de 14 de julho de 2014, sobre princípios que visam à proteção dos consumidores e dos utilizadores de serviços de jogo em linha e à prevenção do acesso dos menores aos jogos de azar em linha.<sup>132</sup> Fundamentaram-se, a partir de algumas considerações, exemplificadamente, pela dupla exposição de menores ao jogo – uma vez que eles têm grande presença na internet e também fazem parte da audiência de competições desportivas patrocinadas por

---

Gambling in Spain needs to be adapted to the new European legal framework and urgent measures have to be taken regarding the action and management of State Lotteries. The gaming operator has to modernize its organizational structure, adopting private legal forms suitable to compete adequately in the gaming market”.

<sup>130</sup> Segundo Boto (2013, p. 23), a edição do Society of Information Act suscitou uma abordagem mais ampla, a saber: “[...] even if the Act refers specifically to ‘gaming operations through electronic, interactive, and technological means’, which includes the internet, television, mobile phones, land lines, and any other interactive communication system where physical means have an ancillary role, it also focuses on the provision of games by the monopoly lottery operators, regardless of the channel through which those games are provided”.

<sup>131</sup> Para além dessa razão, Boudway e Novy-Williams (2018, p. 65) notam que “in Europe, the internet has lowered margins for sportsbooks, as online bettors tend to be more sophisticated than those who bet in person”.

<sup>132</sup> *Jornal Oficial da União Europeia*, L 214/38, de 19 de julho de 2014.

empresas de apostas *on-line* –,<sup>133</sup> e o elevado risco do patrocínio de equipes e eventos esportivos por casas de apostas virtuais, que faz surgir a necessidade de imposição de critérios mais claros e transparentes para evitar prejuízos aos jogadores e, sobretudo, aos menores.<sup>134</sup>

Destarte, partindo-se da questão de que a competência regulamentadora dos serviços de jogos é de cada Estado membro,<sup>135</sup> recomendou-se a adoção de princípios que visam à garantia de um “elevado nível de proteção para os consumidores, jogadores e menores”, como forma de preservação da sua saúde e para minimizar as eventuais perdas relacionadas aos transtornos relativos ao jogo.<sup>136</sup> Assim, entre os mencionados princípios, pode-se verificar a necessidade de cadastro para a realização de jogos em *sites* de apostas,<sup>137</sup> inclusive para que seja possível atender à proibição de detenção de conta e de realização de jogo por menor.<sup>138</sup>

Não obstante, no cadastro referido em *sites* de apostas, como forma de conscientização prévia, o jogador pode fixar seu próprio limite monetário para depósitos em determinado tempo.<sup>139</sup> Aos Estados membros também se recomendou a fixação, nas suas normatizações, dos limites monetários para depósito e da quantidade de apostas para um determinado tempo; sugeriu-se, ainda, a vedação à participação em jogos de apostadores sem fundos para tanto.<sup>140</sup> E mais: devem os operadores dos jogos dispor de meios para a interação com os apostadores, a partir de políticas de monitoramento, quando percebido algum risco de perturbação associada ao jogo, facilitado pelo elemento

---

<sup>133</sup> Considerando 13, Recomendação nº 2014/478/EU.

<sup>134</sup> Considerando 25, Recomendação nº 2014/478/EU.

<sup>135</sup> Item 2, Recomendação nº 2014/478/EU.

<sup>136</sup> Item 1, Recomendação nº 2014/478/EU.

<sup>137</sup> Item 15, Recomendação nº 2014/478/EU.

<sup>138</sup> Item 8, Recomendação nº 2014/478/EU.

<sup>139</sup> Item 25, Recomendação nº 2014/478/EU.

<sup>140</sup> Item 27, letras a e b, Recomendação nº 2014/478/EU.

virtual.<sup>141</sup>

Ademais, a comunicação comercial deve ser prática, transparente, conter informações quanto aos riscos envolvidos à compulsão ao jogo,<sup>142</sup> e ser proibida de prestar informações falsas, duvidosas ou que estimulem um comportamento irresponsável do jogador.<sup>143</sup> Nessa mesma linha de entendimento, o patrocínio – que tem grande relevância para as equipes e ligas<sup>144</sup> –, igualmente deve ser transparente, não pode afetar ou influenciar negativamente os menores, devendo-se evitar o direcionamento a esse público. Há, ainda, a recomendação para que não se destinem verbas de patrocínio para acontecimentos vocacionados ou dirigidos a menores.<sup>145</sup>

Enfim, no tocante à educação e à sensibilização, os Estados membros são estimulados a organizar e desenvolver campanhas de conscientização dos consumidores e grupos vulneráveis, juntamente com as organizações de consumidores e de operadores de *sites* de apostas.<sup>146</sup> Ademais, deve-se dar aos empregados que trabalham com atividades relacionadas com o jogo uma formação atenta aos riscos atrelados à aposta virtual, assim como

---

<sup>141</sup> Item 30, Recomendação nº 2014/478/EU.

<sup>142</sup> Item 40, Recomendação nº 2014/478/EU.

<sup>143</sup> Exemplificadamente, o item 41 da Recomendação nº 2014/478/EU expõe: “As comunicações comerciais não devem: a) fazer declarações infundadas sobre as probabilidades de ganhar ou os possíveis ganhos que os jogadores podem esperar obter do jogo; b) sugerir que a perícia pode influenciar o resultado de um jogo, quando tal não for o caso; c) exercer pressão no sentido de jogar ou de desacreditar a abstenção do jogo em virtude do momento em que são feitas, da sua localização ou da sua natureza; d) apresentar o jogo como socialmente atraente ou conter afirmações de personalidades conhecidas, ou celebridades, que sugerem que o jogo contribui para o êxito social; e) sugerir que o jogo pode constituir uma solução para os problemas de ordem social, profissional ou pessoal; f) sugerir que o jogo pode constituir uma alternativa ao emprego, uma solução para problemas financeiros ou uma forma de investimento financeiro”.

<sup>144</sup> Nesse sentido, observa-se a crítica ao posicionamento alemão em Reiche (2013, p. 309), quando trata sobre a UEFA: “These clubs (such as the Spanish Real Madrid that is sponsored by Bwin) have a competitive advantage insofar as German clubs cannot get advertisement money from the growing online betting market”.

<sup>145</sup> Itens 46 e 47, Recomendação nº 2014/478/EU.

<sup>146</sup> Item 49, Recomendação nº 2014/478/EU.

sobre as condutas relacionadas ao enfrentamento dos problemas atinentes a essa atividade.<sup>147</sup>

## 6. O POSICIONAMENTO NORTE-AMERICANO

A compreensão do posicionamento dos Estados Unidos em relação às loterias esportivas pode ser vista em dois fatos. Primordialmente, o recente caso *Murphy*, acerca da proibição genérica da operacionalização de apostas em prognósticos de competições esportivas. *A posteriori*, deve-se verificar um caso anterior, mas de igual relevância, relativo ao financiamento de loterias em geral, entre as quais estão as esportivas.

### 6.1. O CASO MURPHY<sup>148</sup>

Nos Estados Unidos, os jogos de azar eram amplamente proibidos durante o século XIX, fato que apenas mudou a partir do final dos anos 20 do século seguinte, notadamente por conta da crise de 1929,<sup>149</sup> como forma de elevar as receitas públicas. Ao longo do tempo, nos locais onde os mencionados jogos eram terminantemente proibidos,<sup>150</sup> passaram a ser permitidas apostas em corridas de cavalo, a realização de bingos por instituições sem fins lucrativos, a criação de loterias estatais e, enfim, a implementação de cassinos, estes sobretudo para a revitalização de regiões e cidades.<sup>151</sup>

---

<sup>147</sup> Item 50, Recomendação nº 2014/478/EU.

<sup>148</sup> Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso *Murphy, Governor of New Jersey, et al. v. National Collegiate Athletic Assn. et al.*, julgado em 14 de maio de 2018, n. 16-476.

<sup>149</sup> Ver, nesse sentido, Durham e Hashimoto (2010, p. 34-35), acerca da história dos jogos de azar nos EUA.

<sup>150</sup> Exemplificadamente, o Estado de New Jersey adotou, em 1897, uma emenda constitucional que obstava todos os jogos de azar no mencionado estado norte-americano. Ver, nesse sentido, *Atlantic City Racing Assn. v. Attorney General*, 98 N. J. 535, 539-541, 489 A. 2d 165, 167-168 (1985).

<sup>151</sup> Sobre essa evolução, ver Gutierrez (1979, p. 279 ss.), para quem a proposta de implementação de projetos de dezoito cassinos fora, por exemplo, “the most

Todavia, os jogos de azar esportivos sempre enfrentaram forte oposição das ligas desportivas profissionais e da National Collegiate Athletic Association (NCAA),<sup>152</sup> diante dos riscos atrelados à atração de pessoas jovens com grande interesse esportivo e, sobretudo, em razão do histórico de corrupção nas competições pelos apostadores, como forma de elevar os ganhos.<sup>153</sup> Esses problemas, pois, tornam essa atividade bastante controversa<sup>154</sup> e historicamente bastante restrita.<sup>155</sup>

Nesse sentido, em 1992, foi concebido o Professional and Amateur Sports Protection Act (PASPA),<sup>156</sup> cujo § 3702 dispõe sobre a ilegalidade dos jogos de azar esportivos,<sup>157</sup> ainda que o § 3704 tenha criado algumas exceções de aplicabilidade,<sup>158</sup>

---

comprehensive urban renewal project any Eastern State has attempted is about to occur in Atlantic City”, com investimentos da ordem de quinhentos milhões de dólares, considerando-se inclusive a infraestrutura hoteleira de suporte desse tipo de turismo.

<sup>152</sup> Ver Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso *Murphy v. National Collegiate Athletic* (2018, p. 3-4).

<sup>153</sup> A exemplo do já relatado caso americano *The Black Sox*.

<sup>154</sup> Suprema Corte dos Estados Unidos (2018, p. 30): “The legalization of sports gambling is a controversial subject. Supporters argue that legalization will produce revenue for the States and critically weaken illegal sports betting operations, which are often run by organized crime. Opponents contend that legalizing sports gambling will hook the young on gambling, encourage people of modest means to squander their savings and earnings, and corrupt professional and college sports”.

<sup>155</sup> Como afirma Beloff (2018, p. 40), “the Interstate Wire Act 1961 and the Professional and Amateur Sports Protection Act 1992 (PASPA) limited legal sports betting to four states which already had enabling statutes, including, predictably, Nevada, home to Las Vegas where there was maximum facility to bet”.

<sup>156</sup> 28 U. S. C. Também denominada Bradley Act, em homenagem ao senador de New Jersey Bill Bradley.

<sup>157</sup> *In verbis*: “It shall be unlawful for – (1) a governmental entity to sponsor, operate, advertise, promote, license, or authorize by law or compact, or (2) a person to sponsor, operate, advertise, or promote, pursuant to the law or compact of a governmental entity, a lottery, sweepstakes, or other betting, gambling, or wagering scheme based, directly or indirectly (through the use of geographical references or otherwise), on one or more competitive games in which amateur or professional athletes participate, or are intended to participate, or on one or more performances of such athletes in such games”.

<sup>158</sup> Nos termos indicados na legislação: “(a) Section 3702 shall not apply to – (1) a lottery, sweepstakes, or other betting, gambling, or wagering scheme in operation in a State or other governmental entity, to the extent that the scheme was conducted by

com variação entre diferentes jurisdições estaduais. Entre essas excepcionalidades, pois, não havia disposição sobre a possibilidade indeterminada de instituição de apostas desportivas pelo estado de New Jersey, restringindo-se à opção de legalização a Atlantic City, no prazo de um ano da data de entrada em vigor do PASPA.<sup>159</sup>

Sucedeu-se que, em 2011, após o prazo supramencionado, o estado de New Jersey aprovou uma emenda à constituição estadual a fim de tornar legal a autorização legislativa de jogos de azar desportivos. Por conseguinte, no ano seguinte, foi elaborada legislação nesse sentido, o denominado 2012 Act,<sup>160</sup> posteriormente alterado pelo 2014 Act,<sup>161</sup> por meio do qual se refutou

---

that State or other governmental entity at any time during the period beginning January 1, 1976, and ending August 31, 1990; (2) a lottery, sweepstakes, or other betting, gambling, or wagering scheme in operation in a State or other governmental entity where both – (A) such scheme was authorized by a statute as in effect on October 2, 1991; and (B) a scheme described in section 3702 (other than one based on pari-mutuel animal racing or jai-alai games) actually was conducted in that State or other governmental entity at any time during the period beginning September 1, 1989, and ending October 2, 1991, pursuant to the law of that State or other governmental entity; (3) a betting, gambling, or wagering scheme, other than a lottery described in paragraph (1), conducted exclusively in casinos located in a municipality, but only to the extent that – (A) such scheme or a similar scheme was authorized, not later than one year after the effective date of this chapter, to be operated in that municipality; and (B) any commercial casino gaming scheme was in operation in such municipality throughout the 10-year period ending on such effective date pursuant to a comprehensive system of State regulation authorized by that State’s constitution and applicable solely to such municipality; or (4) pari-mutuel animal racing or jai-alai games. (b) Except as provided in subsection (a), section 3702 shall apply on lands described in section 4(4) of the Indian Gaming Regulatory Act (25 U.S.C. 2703(4))”.

<sup>159</sup> Em relato de Reiche (2013, p. 299): “Land-based sports betting is also forbidden in the USA. This dates back to the Professional and Amateur Sports Protection Act of 1992 (PASPA) [...] exceptions were made for Nevada (in which the country’s gambling capital, Las Vegas, is located), Delaware, Montana, and Oregon. These states were exempted because they already had offered different kinds of sports lotteries before PASPA was passed. Only Nevada and Delaware make use of their right to offer land-based sports betting, while online sports bets are in both states illegal, as in the rest of the country. Even the use of telephone calls to place bets is illegal [...]”.

<sup>160</sup> *N. J. Laws*, 2011, p. 1723.

<sup>161</sup> *N. J. Laws*, 2014, p. 602 (2014 Act).



parcialmente o PASPA.<sup>162</sup> A seu turno, o 2014 Act foi apreciado em diversas searas,<sup>163</sup> até chegar à análise da Suprema Corte dos Estados Unidos.

Assim, no caso *Murphy et al. v. National Collegiate Athletic et al.*, julgado em 5 de maio de 2018, a Suprema Corte, ainda que com algumas oposições de julgadores,<sup>164</sup> decidiu, em *Opinion of the Court*, que o PASPA violou a regra do federalismo norte-americano, especificamente do *anticommandeering*, uma vez que a sua previsão impõe o que o legislativo estadual deve ou não deve fazer,<sup>165</sup> ao proibir a autorização estadual de jogos de azar desportivos.<sup>166</sup> Logo, a solução para o caso teve fundamento no federalismo dos Estados Unidos, particularmente na violação da 10ª Emenda da Constituição,<sup>167</sup> sobre a escolha de política legislativa.<sup>168</sup> Então, embora não se tenha

---

<sup>162</sup> Adotou-se, pois, a sugestão da District Court, em *Christie v. National Collegiate Athletic Assn.*, O. T. 2013, nº 13-967 etc., p. 11.

<sup>163</sup> Ver *National Collegiate Athletic Assn. v. Christie*, 61 F. Supp. 3d 488 (NJ 2014), decidido pelo District Court; *National Collegiate Athletic Assn. v. Governor of N. J.*, 832 F. 3d 389 (2016), julgado pelo Third Circuit.

<sup>164</sup> Houve dissenso de Ginsburg, Sotomayor e Breyer, tendo o primeiro indicado em votação contrária que “I therefore dissent from the Court’s determination to destroy PASPA rather than salvage the statute” (EUA, 2018, p. 5). *In suma*, sobre o placar de votação, Smith (2018) declarou: “The 6-3 ruling striking down the Professional and Amateur Sports Protection Act means that states wanting to offer legal sports betting will soon be able to get a piece of the many billions of dollars wagered on sports each year”.

<sup>165</sup> Nessa linha de compreensão, ver Suprema Corte dos Estados Unidos (2018, p. 18).

<sup>166</sup> Para a Suprema Corte dos Estados Unidos (2018, p. 30): “[...] we hold that no provision of PASPA is severable from the provision directly at issue in these cases”.

<sup>167</sup> *In verbis*: “The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people”. Ademais, tendo reconhecido tal violação, ao longo da tramitação, segundo Beloff (2018, p. 40), “some states have anticipated the ruling – Pennsylvania and West Virginia – while others will no doubt follow suit once their legislative sessions recommence”, ainda que a conclusão dos referidos processos legislativos não tenha sido realizada.

<sup>168</sup> Conforme a Suprema Corte dos Estados Unidos (2018, p. 30-31): “The legalization of sports gambling requires an important policy choice, but the choice is not ours to make. Congress can regulate sports gambling directly, but if it elects not to do so, each State is free to act on its own. Our job is to interpret the law Congress has enacted and

adentrado claramente na substância da atividade, mas houve grande influência no mercado de apostas, em função da possibilidade de legalização, caso o Congresso dos Estados Unidos não legisle no sentido de mitigar a violação constante na lei anterior.

Como repercussão para o caso, supondo-se que o Congresso norte-americano não tome nenhuma providência no sentido da brecha deixada na decisão da Suprema Corte, Smith (2018) aponta cinco grandes vencedores em razão da mencionada decisão, quais sejam:

- a) cassinos e companhias de apostas, uma vez que o leque de possibilidades de estados para a oferta da atividade de jogos de azar seria ampliado, sobretudo diante do histórico de 25 anos em que apenas o estado de Nevada ofertava apostas desportivas completas, incluindo lances em apenas um jogo;
- b) ligas esportivas profissionais, que anteriormente se opunham, mas para as quais o potencial de receitas com *payoffs* advindas diretamente das casas de apostas é evidente,<sup>169</sup> sem contar, indiretamente, os fãs que podem se somar às equipes, incentivados pelo jogo, o que, conseqüentemente, elevaria os montantes obtidos com os contratos publicitários;<sup>170</sup>

---

decide whether it is consistent with the Constitution. PASPA is not. PASPA “regulate[s] state governments’ regulation of their citizens, New York, 505 U. S., at 166. The Constitution gives Congress no such power”. Sobre essa decisão, comenta Beloff (2018, p. 39): “[...] while a federal law prohibiting sports betting in the US would in principle be legal, to prevent states from changing their laws relating to betting in-fringed states’ rights”.

<sup>169</sup> Logo, como ensinam Boudway e Novy-Williams (2018, p. 64), “at this point the leagues have mostly stopped resisting sports betting and begun figuring out how to profit from it”, o que pode ser confirmado, exemplificadamente, com a constatação de que “in Nevada last year the state’s books kept \$249 million of more than \$4.8 billion wagered, a little better than 5 percent; if leagues kept 1 percent of the total bet, they’d take \$48 million of this revenue”. Por sua vez, Smith (2018) arremata que “in fact, the NBA began cashing in back in 2016 when it partnered with data company Sportradar on a six-year, \$250 million partnership that granted the firm the rights to distribute NBA data to offshore gambling operators. An even bigger payday would be the 1% cut of the action the NBA wants on all league wagers”.

<sup>170</sup> Nesse sentido, Scott afirma (2018, p. 10): “Moreover, legal gambling provides teams and leagues an entirely new category of sponsorship opportunities (though the

- c) empresas de mídia, uma vez que a legalização das apostas tendencialmente deve gerar audiência maior e mais atenta, em face da possibilidade de obtenção de ganhos com os resultados das partidas transmitidas, o que pode acarretar o aumento dos valores em contratos publicitários;
- d) os estados, como New Jersey,<sup>171</sup> pelo incremento substancial nas receitas,<sup>172</sup> a partir da legalização dos jogos de azar esportivos;
- e) os cidadãos, seja pela maior segurança e fiabilidade em dispor da liberdade de realização de apostas legais, em detrimento de antigos meios colaterais, seja pelo aumento dos benefícios decorrentes da maior arrecadação dos estados e do número de empregos correlatos à atividade.

Contudo, Smith (2018) ainda aponta uma categoria de perdedores a partir dessa decisão, que seriam as casas de apostas *offshore*, uma vez que o maior número de apostadores dessas empresas é de americanos, na busca de realização de seu desejo

---

NCAA says it will continue to restrict sports gambling sponsorships and advertising for championships and bowl games”.

<sup>171</sup> Marelo, Clifton e Bronner (2018, p. 1) constatam que “New York joins other states that have contemplated legalized sports betting. Many states, including Connecticut, Mississippi, New Jersey, Pennsylvania, and West Virginia, are in the process of finalizing proposed legislation in reaction to the Supreme Court’s action”. De todo modo, até o mês de setembro de 2018, segundo Scott (2018, p. 11), três estados – Delaware, Nevada e New Jersey – tinham legalizado apostas esportivas de alguma maneira. Acerca do caso do primeiro estado, Marelo, Clifton e Bronner (2018, p. 1) informam que “the New York State Gaming Commission, which would regulate sports betting, is drafting regulations to bring sports betting to the four commercial casinos and ancillary Native American casinos located in New York”.

<sup>172</sup> Para Scott (2018, p. 11), “the possibility of taxing sports gambling proceeds to shore up state budgets seems likely to lead to action in state houses across the country”. Especificamente no caso de New Jersey, Smith (2018) aduz que “sought for years by former governor Chris Christie, this outcome gives states with legalized sports betting the ability to regulate and, more important, tax a portion of the ten-figure amounts that gamblers wager on games every year. Plus, legal sports betting in New Jersey could make the state a destination for the region’s gambling-inclined, bringing tourism money along as well. According to a May 2017 Oxford Economics report, legalized sports betting is projected to generate \$8.4 billion in new tax revenues, create more than 200,000 new jobs and add over \$22 billion to the nation’s GDP”.

de apostar, a partir de um “mercado paralelo”. Desse modo, com a possibilidade de legalização na maior parte dos Estados Unidos, haverá grande perda de receitas dessas casas de apostas, no patamar dos bilhões de dólares.<sup>173</sup>

Por sua vez, essa decisão da Suprema Corte não se restringe ao mercado tradicional de apostas, já que – apesar de todas as incertezas envolvidas – também viabilizou a provável legalização das apostas esportivas igualmente em ambiente virtual,<sup>174</sup> com semelhante produção dos benefícios supramencionados,<sup>175</sup> em um mercado cada vez mais relevante economicamente.<sup>176</sup> Enfim, o sucesso de eventual medida de legalização pelos estados federados dependerá de uma maior integração coordenadora entre os que pretendem operacionalizar essa modalidade lotérica.<sup>177</sup>

## 6.2. O UIGEA DE 2006

A despeito de o caso Murphy ser mais recente, optou-se

---

<sup>173</sup> De acordo com Boudway e Novy-Williams (2018, p. 64-65), “in 1999, a congressional commission estimated that Americans illegally bet from \$80 billion to \$380 billion annually”. Atualmente, Beloff (2018, p. 40) afirma que “The American Gaming Association has led the charge for repeal, pointing out with some force, that, as with Prohibition, all that the law does is to drive a practice which incurs some moral disapproval underground; it estimated that US citizens wagered \$150 billion on sports in 2016”.

<sup>174</sup> No dizer de Perez (2018): “Still, eSports gambling has become even more of a reality with this week’s Supreme Court decision, and despite a lot of uncertainty and potential pitfalls, it being out in the open ready to be regulated seems to be a positive for nearly everyone making decisions in the industry”.

<sup>175</sup> Seguindo a mesma linha de entendimento, ver Perez (2018): “Looking forward, though, gambling in eSports also presents the same benefits to team owners and broadcasters as it does in traditional sports. Essentially, more engaged viewers and more ad and sponsorship opportunities”.

<sup>176</sup> Conforme Heitner (2014), “others predict the overall U.S. market could be worth as much as \$9 billion in the coming years as other states introduce legal gaming laws of their own”.

<sup>177</sup> Para Heitner (2014), “the ultimate success of building a solid player base also depends on intra-state deals that could see players from New Jersey play against those in other regulated states like Nevada and any other states come on-board in 2014”.

no presente momento por se tratar apenas do controverso Unlawful Internet Gambling Enforcement Act (UIGEA), do ano de 2006. Isso porque não se trata de restrição da modalidade de apostas esportivas, mas da questão relativa ao financiamento das loterias *on-line*, que seria a tendência pós-legalização nos Estados Unidos, em decorrência da evolução tecnológica mundial.

O UIGEA, também designado de SAFE Port Act,<sup>178</sup> teve como objetivo a prevenção à lavagem de dinheiro em atividades virtuais, por meio da criação de um mecanismo que proibia a realização de transferências monetárias de instituições financeiras norte-americanas para as casas de apostas.<sup>179</sup> Assim, através do UIGEA, delegou-se às instituições financeiras a responsabilidade de proibição de transferir dinheiro para casas de apostas *on-line* (REICHE, 2013, p. 299), de modo que o grande desafio dos agentes econômicos lotéricos virtuais tornou-se o processamento de pagamentos.<sup>180</sup> Todavia, tal como os impedimentos verificados na Alemanha, essa determinação de banimento<sup>181</sup> não impediu a existência de apostas *on-line* em ambos os países (REICHE, 2013, p. 306).

Ocorre que Antígua e Barbuda – justamente o primeiro

---

<sup>178</sup> Segundo Reiche (2013, p. 298), “UIGEA was part of the Security and Accountability for Every Port Act of 2006 (henceforth SAFE Port Act)”.

<sup>179</sup> Um relato legislativo do caso pode ser visto em Heitner (2014): “In 2006, Congress passed the Unlawful Internet Gaming Enforcement Act (UIGEA), which was legislation tacked onto the SAFE Port Act and aimed at curbing money-laundering activities online. Effectively, what it did was prohibit American online players from engaging in financial transactions with gaming sites (although the actual playing of online poker on a federal level was never made illegal). The flawed legislation was passed, brought condemnation from the World Trade Organization, and ultimately froze out online poker firms wanting to operate in the United States”.

<sup>180</sup> Para Heitner (2014), “a major issue for United States online gamblers post-UIGEA is getting payments processed online”.

<sup>181</sup> Conforme Reiche (2013, p. 307), “both countries have used different policy instruments to implement the ban: the USA forbids financial institutions to transfer money to illegal online sports betting companies; in Germany, betting offices that illegally offer sports wagering via the internet have been shut down. In addition, the German states forbid the advertisement of online sports wagering companies and any form of sponsorship by them”.

país a regulamentar as apostas virtuais – ingressou na Organização Mundial do Comércio contra os Estados Unidos por violação das regras do comércio internacional livre, uma vez que eles não permitiam a prestação de serviço de apostas daquele país para os norte-americanos; isso, com fundamento na proibição anteriormente mencionada. A OMC, por sua vez, em painel de resolução de conflito, reconheceu violações de acordos de livre-comércio preexistentes, em favor da indústria do jogo *on-line*, que escolhera Antígua e Barbuda como sede.<sup>182</sup>

Em resposta, os Estados Unidos anunciaram que pretendiam reformar os compromissos de liberalização do comércio internacional, a fim de retirar da pauta os jogos *on-line*, o que, por sua vez, gerou uma ameaça da União Europeia de busca de compensação dos prejuízos ao comércio.<sup>183</sup> Até então, o caso não teve uma solução definitiva dos Estados Unidos, que se utilizam de seu poder de influência para manter a legislação declaradamente desconforme com tratados de livre-comércio.

Conquanto essa proibição tenha grande relevância, no atual contexto das criptomoedas, em que as transações econômicas não necessariamente são realizadas a partir de instituições financeiras oficiais, os apostadores podem se utilizar desses meios para a realização de suas jogadas. Dessa maneira, tendencialmente, essa proibição norte-americana deve perder sentido, estimulando, ainda mais, o desenvolvimento do mercado de criptomoedas.

Nesse diapasão, tendo-se observado três marcos acerca da disciplina das loterias esportivas, quais sejam, a virtualização, o posicionamento da União Europeia e o posicionamento dos Estados Unidos,<sup>184</sup> resta observar quais seriam as pretensas

---

<sup>182</sup> Relatório completo do caso pode ser visto em OMC (2005).

<sup>183</sup> Para tanto, ver Muñoz (2007).

<sup>184</sup> Em ambos os locais, observa-se a importância dos tribunais para a resolução de alguns conflitos, como verificado em Reiche (2013, p. 307): “The United States Supreme Court and the German Constitutional Court had a main influence on the policy debates in their countries”.

perspectivas futuras para as loterias esportivas no Brasil.

## 7. AS PERSPECTIVAS FUTURAS PARA O BRASIL

As loterias esportivas têm tido um progresso contínuo no Brasil, notadamente em função da recente Circular da CAIXA nº 823/2018 que trata de dois aspectos essenciais, quais sejam: a virtualização das apostas e a possibilidade de englobamento de outras equipes e campeonatos, em âmbito internacional (este último aspecto, contudo, ainda não implementado efetivamente na prática, de modo continuado).

Nesse sentido, o êxito da medida de virtualização ficou comprovado desde o primeiro mês das “Loterias Online da Caixa”, pela rápida aceitação das apostas pelo público, como visto anteriormente, de modo a superar todas as expectativas, notadamente a Loteca. No entanto, tanto a Loteca quanto a Lotogol, até mesmo nas plataformas virtuais, segundo informações da CAIXA (2018), apenas representam a sétima e a décima arrecadações da “Loteria Online da Caixa”, respectivamente. Os montantes, pois, de 511 mil reais e 41 mil reais são claramente irrisórios se comparados aos mercados internacionais (CAIXA, 2018). No entanto, alguns elementos já denotam a possibilidade de transformação da loteria esportiva no Brasil.

De modo geral, para o contexto atual de virtualização, a faixa etária predominante passou a ser entre 25 e 44 anos, em vez de mais de 55 anos (loteria tradicional), ao passo que o número de apostadoras mulheres (maior parte da população brasileira) chegou a 25,7%, em comparação aos 15,5% das apostadoras na loteria tradicional (CAIXA, 2018). Assim, houve a clara ampliação do mercado disposto a realizar apostas virtuais, o que poderá ensejar a predominância desse tipo de loteria no futuro.

Contudo, alguns pontos acerca das perspectivas futuras devem ser analisados e, eventualmente, incrementados pelas loterias esportivas do Brasil. Nesse sentido, segmenta-se a análise

nos aspectos interno, externo e da responsabilidade social.

## 7.1 O ASPECTO INTERNO: AS COMPETÊNCIAS

O aspecto interno diz respeito ao ordenamento jurídico nacional acerca da disciplina, o qual deve ser segmentado em três abordagens: a) competência legislativa; b) competência exploratória; c) controle de instituições financeiras. Primeiramente, por determinação constitucional, a competência legislativa deve ficar a cargo da União.<sup>185</sup> Sobre tudo em razão das questões correlatas à lavagem de dinheiro e à manipulação de resultados, no futuro, essa atribuição deveria permanecer com o ente federativo federal.

Por conseguinte, a questão de maior relevância nesse sentido seria a possibilidade de manutenção da CAIXA como operadora exclusiva das loterias federais, através da permanência da previsão constante na alínea “d”, art. 2º do Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969. Em relação a essa disposição, observa-se que a competência exclusiva da CAIXA (que se estende a todas as loterias) não tem gerado uma exploração restrita a essa instituição, tanto pela existência há décadas dos mercados paralelos ilegais dos “jogos do bicho”,<sup>186</sup> quanto pelo atual surgimento das casas de apostas virtuais em competições que, muitas vezes, estão sediadas fora do país.

Em ambos os casos, nota-se que a persecução estatal com base no disposto na Lei de Contravenções Penais – seja para a exploração de loteria ilegal, ou pela introdução de bilhete de loteria internacional para comercialização no país – tem sido falha.

---

<sup>185</sup> A despeito de a competência político-administrativa estar em debate no STF, por exemplo, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 455, que não será objeto de análise no presente trabalho, pois restrito às loterias esportivas federais.

<sup>186</sup> Os chamados “jogos do bicho” não são prognósticos em competições, mas concorrem diretamente com os prognósticos de números, que igualmente são de exclusividade exploratória da CAIXA. Um estudo internacional sobre o caso do “jogo do bicho” no Rio de Janeiro pode ser visto em Chazkel (2007, p. 535 ss.).



E mais: no atual ambiente virtual, o combate à exploração ilegal de loterias deve ser transnacional, com o apoio de ordenamentos jurídicos que são favorecidos (inclusive no aspecto de arrecadação) por serem sede de casas de apostas virtuais, em locais tidos como “paraísos fiscais”.

A par de qualquer esforço para a atuação estatal no combate à exploração ilegal das apostas (notadamente das apostas esportivas no Brasil), que é necessário e deve ser aprofundado, o presente trabalho visa a uma percepção mais pragmática dos fatos. Nesse diapasão, entende-se que a CAIXA deve manter a sua exclusividade de exploração das loterias esportivas, independentemente da existência de um mercado clandestino de apostas. Essa seria a melhor forma de controlar os problemas atrelados a esse mercado, como a lavagem de dinheiro (uma vez que qualquer tipo de aposta identificada que não seja dessa instituição será peremptoriamente tida como ilegal), a fixação de resultados (já que a CAIXA poderia identificar padrões de apostas incomuns para determinados jogos) e os transtornos comportamentais dos apostadores (também através de programas de acompanhamento das apostas, sobretudo as virtuais, que apenas são objeto de preocupação por empresas socialmente responsáveis, como a CAIXA). Esse posicionamento quanto à exclusividade de loterias, inclusive, fora reconhecido pelo TJUE no caso alemão anteriormente estudado, mesmo que um posicionamento diverso tenha surgido por uma interpretação da ordem constitucional pelo *Bundesverfassungsgericht*.

Enfim, quanto à possibilidade de instituir um sistema de controle das instituições financeiras para a proibição de execução de ordens de depósitos para casas de apostas, como no sistema norte-americano, a OMC já reconheceu a sua ilegalidade. Portanto, importar uma solução proibida pode representar um problema de comércio internacional para o Brasil. É preciso considerar também que o país teria maiores limitações para descumprir uma determinação da organização, por questões de

influência política. Entretanto, como as movimentações financeiras advindas de contas no exterior são monitoradas pelas autoridades competentes, inclusive para a cobrança de tributos, o sistema já existente pode ser um meio de acompanhamento e perseguição de um provável mercado ilegal existente no país.

## 7.2 O ASPECTO EXTERNO: ATENÇÃO À COMPETIÇÃO COM MERCADOS PARALELOS

O aspecto externo está atrelado diretamente à concorrência com mercados paralelos (ilegais), os quais predominantemente têm sede no exterior, pela facilitação em um contexto de apostas virtuais. Destarte, algumas medidas serão sugeridas às “Loterias Online da Caixa” para o enfrentamento de tal concorrência, mesmo sendo esta ilegal, mormente por conta da dificuldade de seu combate.

Inicialmente, deve-se observar que a potencial concorrência internacional pode ser mitigada pela disponibilização de apostas não somente restritas aos campeonatos nacionais – mesmo que esses devam continuar os prevaletentes, diante do mercado interno –, mas igualmente de competições, seleções e equipes internacionais, como já prevê atualmente a nova Circular da CAIXA, mas que não tem aplicabilidade. Vale lembrar que times de futebol como o Barcelona e o Real Madrid detêm fãs muito além das fronteiras da Espanha, com grande audiência de público no Brasil.<sup>187</sup>

Ademais, uma reformulação poderia ir além, para criar outras espécies de loterias esportivas para além de placares da

---

<sup>187</sup> Afinal, como leciona Humphreys (2017, p. 6): “Sports betting is legal and widely available throughout Europe, and especially in the UK. The English Premier League, the Bundesliga, La Liga, Serie A, and other European football leagues appear to have a high degree of integrity, and many have huge international television audiences. If the EPL was viewed as lacking integrity, then how could it attract hundreds of millions of television viewers around the world? These leagues appear to profit from legal sports betting, as many teams have jersey sponsorships from bookmakers”.

partida ou número de gols, como penalidades marcadas, ou ordem de marcação dos gols. Acrescente-se que, apesar da importância clara do futebol, deve-se elaborar um estudo para saber se outras modalidades devam ter alguma regularidade de loteria esportiva no país, uma vez que outros tantos esportes também são admirados em território brasileiro.<sup>188</sup>

Não obstante a primeira solução esboçada, como a natural internacionalização do mercado de loterias – considerando-se o legal e o ilegal – implica uma concorrência entre países por cobranças de tributos menores aos vencedores das apostas, é preciso lembrar que no Brasil desconta-se diretamente pela fonte pagadora o montante de 30% (trinta por cento) de imposto de renda. E, ante a impossibilidade clara de redução desses patamares, sugere-se a adoção do benefício tributário desenhado por Oliveira (2018, p. 38 ss.), disponibilizado aos vencedores, para a hipótese de deixar parcela de seu ganho em depósito financeiro,<sup>189</sup> em banco nacional exigível para quem realiza apostas do exterior.

Desse modo, para além de um incentivo direto aos apostadores para a realização de apostas nas “Loterias Online Caixa” (em detrimento de outras alternativas paralelas, porquanto tributariamente mais atrativa), igualmente poder-se-ia ensejar a formação de uma poupança pública, destinada a investimentos na

---

<sup>188</sup> Consoante o entendimento de Nunes (2018, p. 45-46): “Por outro lado, a temática do futebol pode ser eficiente para agradar ao público nacional e estrangeiro, dada a tradição do país com o esporte, e mesmo explorar outras modalidades esportivas nas quais o Brasil seja reconhecido internacionalmente, como o vôlei, por exemplo. A criação de novos produtos deve estar atrelada, evidentemente, aos interesses do público-alvo, de espectro amplo, que somente será observável no momento da disponibilização dos bilhetes em postos físicos e eletrônicos”.

<sup>189</sup> Consoante Oliveira (2018, p. 38): “Assim, o participante ganharia um ativo disponível por longo período de tempo, capaz de incentivar novos negócios e aumentar sua produtividade e bem-estar, sem precisar lidar com propostas de alto risco. A tabela regressiva de imposto de renda é formato essencial para oferecer uma vantagem e um estímulo em um quadro de escolha intertemporal, em que a satisfação imediata deve ser inferior ao ganho futuro”.

produção.<sup>190</sup> Destarte, a lógica do incentivo (não no sentido negativo de comportamento em vias de transtorno, mas de realização da vontade de apostar) deve ser observada sempre pela CAIXA, uma vez que alguma nuance na regulamentação pode ser o bastante para direcionar consumidores para mercados ilegais,<sup>191</sup> mesmo que esses normalmente prefiram os meios lícitos.<sup>192</sup>

Finalmente, uma terceira medida mais polêmica, mas que deve ser suscitada no debate propositivo, é a participação da CAIXA, a partir de suas loterias *on-line*, do mercado externo de apostas, desde que atendidos inúmeros parâmetros de segurança e credibilidade. Dentre esses,<sup>193</sup> sugere-se que os apostadores sejam sempre pessoas físicas, detentores de conta em banco nacional, com inscrição no Cadastro de Pessoa Física, em um processo semelhante à aquisição de títulos públicos brasileiros, mas, neste caso, sem possibilidade de investimento por pessoas jurídicas.

---

<sup>190</sup> No dizer de Oliveira (2018, p. 38-39): “O que o Estado poderia abrir mão de receita tributária imediata ganharia na composição de uma forma de poupança pública, a ser aplicada no investimento em novas formas de produção, gerando emprego, renda e receita tributária de forma indireta. Essa reformulação deve sofrer estudos atuariais, conforme o valor arrecadado, pois somente poderá ser implementada por meio de alteração legislativa, em especial no que toca à tributação. Sugere-se a adoção pontual deste mecanismo, em jogo lotérico específico, para testar sua atratividade no mercado e os possíveis benefícios aqui sugeridos”.

<sup>191</sup> Nesse diapasão, observar o aconselhamento de Reiche (2013, p. 310), após análise do caso alemão: “Germany can learn from France who liberalized its sports betting market in 2010. The pay-out rate in France is only 79%, far below the international standard. If odds are uncompetitive and bettors will suffer welfare losses, most of the market (in France 75%) remains illegal”.

<sup>192</sup> Como observa Humphreys (2017, p. 6): “Of course consumers suffer from reduced quality of their gambling experience when placing bets with illegal bookmakers [...] This would not take place if bettor were able to wager with legal, regulated bookmakers face-to-face or online”.

<sup>193</sup> Sem olvidar das sugestões de Fuezi Barbosa (2018, p. 40-41): “De todo modo, da compreensão do arquétipo federal de loterias virtuais, entende-se pela existência de requisitos importantes para a segurança do serviço e a melhor comprovação das operações lotéricas, os quais devem ser indicativos de vinculação de todo o sistema de loterias no país – título nominativo e intransferível”.

Assim, tal como ocorrera com a virtualização das apostas, em que o público de apostadores se expandiu para categorias de consumidores não adeptos ao sistema tradicional, a ampliação para além das fronteiras nacionais pode ser uma alternativa. Por óbvio, como forma de manutenção da legalidade das apostas, estas somente poderão ser realizadas *on-line*, em ordenamentos jurídicos não proibitivos<sup>194</sup> e que eventualmente permitam a sua atuação ativa, também com publicidade. Nesse caso, entende-se que tal posicionamento de concorrência em mercados em que não haja proibição (ou que não se submetem a um sistema restritivo de operadores locais) estaria condizente com aqueles do TJUE, bem como da OMC, quando da análise de outros casos.

Essa expansão talvez não faça sentido no momento, por conta de ser um mercado virtual ainda pouco explorado. No entanto, assim como em toda indústria, a futura maturação dos mercados *on-line* ensejará a redução das margens dos operadores e, conseqüentemente, ocasionará a concentração de mercado.<sup>195</sup> Desse modo, a CAIXA deveria expandir as fronteiras

---

<sup>194</sup> Há uma variação acerca da legalidade, como mencionado em WLA (2014a, p. 6): “The regulatory framework and legal structure for the operation of a lottery’s Internet or online gaming solution is based on the lottery’s conducting, managing and operating Internet or online gaming in accordance with the requirements of the laws within their respective jurisdiction, with the lottery incorporating best practices from around the world to ensure that the lottery’s online gaming solution has a strong focus on responsible gaming, player protection, security of transactions and data privacy. The legal requirements vary from jurisdiction to jurisdiction and while laws and regulations in some provide a clear and ready basis for online gaming activity, others are more restrictive, ambiguous or don’t provide a legal basis for online gaming at all”.

<sup>195</sup> A competição, por sua vez, pode ter implicações em matéria relacionada ao Direito da Concorrência, como se pode observar em um acordo entre dois operadores de apostas em corridas de cavalo na África do Sul, analisado por Smith (2014, p. 99-102), que conclui (p. 101): “This case provides an intriguing example of where structural presumptions, based on a cursory assessment of the level at which firms operate in the supply chain, can lead to erroneous conclusions that are at odds with the commercial reality of how markets work. The two operators of horseracing administration and tote betting activities may have appeared to be in ‘horizontal’ relationships at first glance, and may even appear to be ‘competitors’, to borrow the taxonomy from the legislation and guidelines. However, a more detailed analysis of the way in which consumer

de atuação das loterias antes que o crescimento de *players* internacionais do mercado paralelo (ilegal) acabe por inviabilizar a atuação no mercado legal/local, a partir da concentração de todos ou quase todos os apostadores que teriam capacidade de realizar uma aposta em loteria esportiva da CAIXA.

Há que se observar, todavia, que poderão existir inúmeras críticas à internacionalização das “Loterias Online da Caixa”, bem como questionamentos quanto à jurisdição da CAIXA em apostas realizadas pela internet no exterior, em razão da previsão restrita ao território nacional, de acordo com o parágrafo único, art. 1º, do Decreto-Lei nº 759/1969. Entretanto, entende-se que o acesso a uma plataforma virtual com base no Brasil (com domínio “.br”) para a realização de apostas, mesmo que do exterior, trata-se de jurisdição nacional.<sup>196</sup> Nesse aspecto, uma perspectiva futura para as loterias esportivas, assim como para as demais, seria a internacionalização das “Loterias Online Caixa”.

### 7.3. A MAIOR PREOCUPAÇÃO COM A RESPONSABILIDADE SOCIAL

---

preferences operate, and the factual circumstances surrounding these markets, revealed the opposite dynamic – complementarities between each of the common areas of activity, and an even stronger complementarity driven by the combination of these activities, which created incentives to reduce output and worsen quality. Happily, in this case the Tribunal appreciated that this is not the sort of ‘competition’ that was ever intended to be protected by the Act, and reached a judgment that rightly approved an apparently substantial increase in concentration on the grounds that there was no potential harm to consumers. The reasoning behind this outcome provides a framework that has wider applicability in many other industries and jurisdictions”.

<sup>196</sup> Incluindo-se todos os aspectos normativos quanto à realização do jogo, a exemplo do que Fuezi Barbosa (2018, p. 41) defende: “[...] a aplicabilidade da literalidade do título em detrimento da voluntariedade do apostador, bem como a obrigatoriedade de pagamento de empréstimo contraído para a realização de apostas por pessoa capaz. Ademais, entende-se pela aplicação do artigo 814 do Código Civil, que dispõe acerca da impossibilidade de arrependimento de jogo realizado, com a finalidade de recobrar o que voluntariamente fora pago para a prestação desse serviço, ratificando-se a determinação da Circular da CAIXA nº 719/2016 [...]”.

As loterias da CAIXA, na condição de um serviço público legal,<sup>197</sup> devem respeitar, na sua implementação e execução, os ditames da responsabilidade social que, a despeito de seu amplo contorno conceitual, representa a atuação de acordo com a consciência, pela empresa, dos contextos sociais e culturais no setor de atuação.<sup>198</sup> Esse fator de conscientização empresarial, no ramo lotérico, sempre teve grande foco na distribuição dos valores obtidos com as apostas – em um debate acerca da divisão ótima da arrecadação<sup>199</sup> –, entre as inúmeras possíveis destinações justificáveis.

Fato é que novas propostas de distribuição desses recursos sempre surgirão, o que é um fator positivo. Afinal, é importante uma contínua reformulação dos parâmetros de destinação das receitas lotéricas, os quais devem seguir sempre os parâmetros dos anseios de uma sociedade em determinado momento.<sup>200</sup> Atualmente, em razão da grave crise da segurança pública

---

<sup>197</sup> Durães (2012, p. 101): “As apostas da Loteria explorada pelo Estado, seja compreendida como serviço ou produto, consubstanciam-se objeto lícito (e legalizado, por que não), uma vez que a atividade é regulada por lei e, por isso, é suscetível, em tese, de ser enquadrada no rol do art. 3º, § 1º, do CDC”.

<sup>198</sup> Gomes (2018, p. 45): “A responsabilidade social é um conceito amplo, que compreende uma nova consciência do contexto social e cultural no qual se inserem as empresas e os cidadãos. Sob a perspectiva empresarial, atualmente não basta que a empresa forneça produtos ou serviços de qualidade, pague tributos, gere empregos e não polua o meio ambiente. As atividades empresariais devem levar em consideração acionistas, investidores, administradores, funcionários, consumidores, fornecedores, concorrentes, comunidade, governo e meio ambiente, pois suas ações devem contribuir para a melhoria da qualidade de vida em sociedade”.

<sup>199</sup> Seguindo uma modelagem britânica, Kimura (2018, p. 26-27) afirma que “[...] as loterias podem não somente trazer benefícios segundo uma abordagem *top-down* como também *bottom-up*”, de modo que chega a sugerir que “adicionalmente, o uso de loterias para acesso a medicamentos ou para obtenção de licenças para explorar determinadas atividades pode constituir um mecanismo percebido como mais justo pela população, principalmente em situações em que a oferta disponível é insuficiente para atender à demanda existente”.

<sup>200</sup> Para tanto, ver Rangel (2018, p. 40): “Propõe-se uma nova distribuição de recursos das loterias, considerando repasses a serem realizados a outros ministérios e entidades, que possam gerar empregos, criatividade, inovação, humanização, desenvolvimento social, pesquisas, etc.”

nacional, optou-se, através da Medida Provisória nº 841/2018, pela destinação de parte dos recursos ao Fundo Nacional de Segurança Pública, mas isso poderá ser revisto no futuro, a depender das circunstâncias.

No entanto, a responsabilidade social não se cinge à distribuição de parte das rendas lotéricas, mas deve ir muito além disso, sobretudo quando se trata de loteria esportiva, na qual o elemento do fanatismo esportivo se soma ao desejo de aposta. Nesse diapasão, a CAIXA mantém um programa de responsabilização social denominado “Jogo Responsável”, que se destina a todos os tipos de loterias, tendo obtido, em 2017, o nível 3 da Certificação Responsible Gaming Framework, emitida pela WLA (CAIXA, 2018b).

O mencionado programa engloba dez elementos na busca do nível máximo de excelência em “jogo responsável”, tais como: o apoio a pesquisas relacionadas à responsabilidade na realização das apostas; a capacitação dos empregados e dos revendedores, seguindo as diretrizes mundiais; o investimento em *design* dos jogos exclusivamente para o público adulto; o fornecimento de segurança aos apostadores que utilizam de meios digitais;<sup>201</sup> a promoção de comunicação que aborde o jogo consciente, para informar sobre os riscos do vício. Além disso, há o fornecimento de orientação ao tratamento da compulsão por jogo, bem como a disponibilização de mecanismos de identificação e integração dos grupos de interesses ao programa. Finalmente, há o compromisso de monitoramento e avaliação do programa de modo continuado, a partir de indicadores de desempenho (CAIXA, 2018b).

---

<sup>201</sup> A segurança do sistema é extremamente necessária, para que seja extremamente difícil de ocorrer uma reprodução do caso russo, em que jovens *hackearam* o sistema e passaram a fraudar os sorteios, como visto em Wessberg (2015, p. 35): “[...] a private lottery in Moscow found that residents of a particular village were repeatedly winning prizes. The tickets could not be forged – there were too many securities features. It was later discovered that two young ticket vendors in the village had been hacking into the lottery’s computer system”.



A despeito do elevado desempenho da CAIXA no desenvolvimento de um programa para todas as loterias, no momento ainda não foi possível identificar um programa de responsabilidade social destinado exclusivamente às loterias esportivas, em face de suas nuances próprias. Dessa maneira, a WLA (2014a, p. 13-16) elenca treze sugestões de boas práticas para a oferta de loterias esportivas, que foram adaptadas pelo presente trabalho da maneira que se segue, muitas das quais já foram adotadas na União Europeia, por recomendação da Comissão:

- 1) não ofertar apostas em competições envolvendo menores, inclusive pela majoração do risco decorrente das apostas virtuais, anteriormente analisados;<sup>202</sup>
- 2) apenas ofertar apostas de itens relacionados ao resultado da competição esportiva em prognóstico, tais como placar final, total de gols, time e/ou jogador que marca primeiro ou por último, entre outros;
- 3) não viabilizar bolsas de apostas;
- 4) impor limites de apostas para impedir o excesso, de acordo com cada realidade em causa;<sup>203</sup>
- 5) realizar a identificação dos apostadores *on-line*, para maior confiabilidade de que os dados do registro correspondem aos do consumidor;<sup>204</sup>

---

<sup>202</sup> Afinal, como ensinam Derevensky e Marchica (2018, p. 60): “The millennial generation has grown up with all the digital toys at their disposal – smartphones, tablets, and laptops – to mention a few. Data and information are just a touch away. The fantasy sports industry has developed easily accessible platforms for both wagering and providing frequent data updates. Whether fantasy sports playing is viewed as gambling or skill based will be left up to the courts to decide. Nevertheless, the proliferation of advertisements and the lure of engaging in fantasy sports remains apparent. Corporate social responsibility should be the cornerstone of the industry. Using a baseball metaphor, ‘it’s time for the industry to step up to the plate’. If not, external governmental regulation is in sight”.

<sup>203</sup> Nos termos de WLA (2014b, p. 15): “Such measures could include a limit on weekly deposits or a stake limit per live bet offered. Stake limits should be adapted in regard to the cultural and historical differences in each jurisdiction”.

<sup>204</sup> Segundo a WLA (2014b, p. 15): “You could clarify the age and identity of your customers through the national register, via a confidential code sent by the postal services, or through face-to-face identification. If for any reason neither of these is

- 6) verificar as informações bancárias dos apostadores virtuais, seja como forma de evitar crimes contra o sistema financeiro, seja para viabilizar a abertura sugerida pelo presente trabalho ao mercado internacional;
- 7) adotar procedimentos rigorosos de modo a evitar a lavagem de dinheiro;<sup>205</sup>
- 8) permitir apenas a vinculação de uma conta de jogo e de uma conta bancária por apostador *on-line*;
- 9) participar do sistema de monitoramento da WLA, informando padrões de apostas suspeitas, de imediato, para a autoridade reguladora do setor, no caso de atuação em parceria internacional, uma vez que a ligação entre a CAIXA e a Sefel já existe;
- 10) suspender todas as apostas que forem identificadas como suspeitas, em uma clara derrogação ao Código Civil pátrio, não porque se trate de ato de desistência voluntária, mas modo preventivo de obtenção dos efeitos da prática de uma infração, a exemplo do *match-fixing*;<sup>206</sup>
- 11) não permitir que os empregados que atuem nas loterias esportivas realizem apostas nessa loteria, sobretudo como forma de evitar qualquer tipo de influência nas apostas de terceiros ou no processamento das informações da operadora;

---

technically possible, the customer can send in a copy of an official document such as a passport”.

<sup>205</sup> Como afirma WLA (2014b, p. 15): “Only use online payment methods that allow the tracing of transactions that exceed a given threshold. The threshold may vary from country to country [...] Implement customer due diligence requirements related to money laundering, reporting every deposit or winning that exceeds a given threshold. The threshold may vary from country to country”.

<sup>206</sup> Em análise sobre a questão, Humphreys afirma (2017, p. 8): “These specific cases highlight the relationship between liquidity in betting markets and the probability of detecting match fixing. Many match fixing events are detected because of unusually high bet volume on specific contests. As liquidity increases in sports betting markets, the likelihood of detection for any match fixing scheme declines. However, the existence of legal sports betting markets increases the likelihood of detection, since legal sports betting markets can be easily monitored”.

- 12) não controlar organizações esportivas ou indivíduos que atuem como esportistas;<sup>207</sup>
- 13) ofertar a experiência em apostas esportivas para as organizações esportivas, como ajudar a implementar programas educacionais, mormente para o jogo consciente, a fim de evitar que os fãs dos times, das seleções ou dos esportes envolvidos no sorteio se tornem apostadores compulsivos.<sup>208</sup>

Destarte, a CAIXA – a despeito de já ter um grau alto de responsabilidade social quanto às loterias – deve implementar ou aprofundar os parâmetros acima indicados para especificamente o segmento das loterias esportivas.

Ademais, este estudo sugere mais quatro pontos, de acordo com outras experiências internacionais:

- a) A promoção de um estudo aprofundado acerca da influência do patrocínio das operadoras de apostas em competições ou equipes no comportamento dos apostadores, sobretudo no setor de loteria esportiva *on-line*, diante do potencial de risco demonstrado em trabalhos recentes.<sup>209</sup> Isso, com vistas ao estabelecimento dos parâmetros ideais a serem seguidos pela CAIXA, para o alcance de patamares de excelência em responsabilidade social.<sup>210</sup>

---

<sup>207</sup> WLA (2014b, p. 16): “If your organization does have a stake in a sports organization, refrain from offering bets on the sport concerned”.

<sup>208</sup> Sobre a prevenção, ver Huang *et al.* (2007, p. 397): “Clearly, there is a need for multifaceted initiatives to tackle these risk behaviors simultaneously [...] As targeted education programs and other interventions are developed, it will be crucial to conduct periodic routine checks of the progress being made in eliminating behaviors that are potentially destructive to the health of college students and to the integrity of their sport”.

<sup>209</sup> No tocante ao patrocínio por operadores lotéricos, Lamont, Hing e Gainsbury analisam (2011, p. 252): “First, the paper flagged emerging evidence of the increased likelihood of negative consequences associated with certain forms of gambling such as EGMs (electronic gaming machines) and internet gambling, including online sports betting. Second, and of particular concern, the paper discussed how the promotion of these forms of gambling through sport sponsorship has recently intensified. Indeed, a central aim of this paper was to emphasise the need for a cohesive research agenda that takes into account these recent trends to help inform prudent policy making”.

<sup>210</sup> Segundo Lamont, Hing e Gainsbury (2011, p. 252): “A stakeholder-based

b) A assinatura de protocolos, junto com a Sefel, de parcerias com as maiores ligas esportivas do mundo, que sejam objeto de apostas na loteria esportiva federal, para que haja a possibilidade de troca de informações entre essas entidades.<sup>211</sup>

c) Igualmente assinar, com a Sefel, termos de parceria para estudos e formulações, juntamente com outros reguladores mundiais do setor, acerca das apostas em mercados de eSports, como se deu recentemente entre outros reguladores.<sup>212</sup>

d) Do mesmo modo, firmar protocolos, junto com a Sefel, com as maiores editoras mundiais de eSports, a fim de estabelecer uma norma de conduta que impeça o desenvolvimento de *games* com a possibilidade de realização de loterias com base nos denominados *in-games*.

Nesse passo, atrelando-se o rápido progresso tecnológico

---

conceptual framework was proposed setting out a research agenda addressing contemporary issues, which may ultimately inform regulation (both public and private) of CGP (commercial gambling providers) sponsorship. Further, the enhanced emphasis placed by contemporary society on CSR (Corporate Social Responsibility) was integrated into this research framework. By considering the relationships between the identified stakeholders and by engaging in research, sport management practitioners will be well-placed to influence and respond to potential regulatory changes that may occur in the sport sponsorship field”.

<sup>211</sup> Villeneuve (2015, p. 635) informa que: “The world of sport has enacted a series of initiatives to deal with the issue of match-fixing. A general trend appears to be surveillance: the larger international sport bodies (UEFA, FIFA, IOC) have developed and deployed the resources to monitor games and betting activities with aim to identify potentially problematic behaviour”.

<sup>212</sup> Nesse sentido, em setembro de 2018 fora firmado, sob a organização da GBGC, um documento denominado “Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming”, com a assinatura de autoridades da Letônia, República Tcheca, Ilha de Man, França, Espanha, Malta, Ilha Jersey, Gibraltar, Irlanda, Portugal, Noruega, Holanda, Reino Unido, Polônia, Áustria e Estado de Washington (EUA). Dessa forma, ficou estabelecido que “we commit ourselves today to working together to thoroughly analyse the characteristics of video games and social gaming. This common action will enable an informed dialogue with the video games and social gaming industries to ensure the appropriate and efficient implementation of our national laws and regulations. Each gambling regulator will of course reserve the right to use instruments of enforcement given by its national gambling regulatory framework. We will also work closely with our consumer protection enforcement authorities” (GBGC, 2018, p. 1).

a um sistema de responsabilidade social contundente e coeso,<sup>213</sup> oferta-se um ambiente de elevada qualidade para o apostador e para a sociedade de modo geral, como beneficiários diretos e/ou indiretos da arrecadação das apostas.

## 8. CONCLUSÃO

O estudo da loteria esportiva federal no Brasil enseja inúmeras abordagens – que certamente não se exaurem no presente trabalho –, com vistas à construção de um modelo prospectivo mais adequado aos anseios dos apostadores e da sociedade. Isso se deve ao fato de tal loteria abranger, em um só serviço, duas questões que são extremamente sensíveis: a primeira, o prazer da diversão pela realização de uma aposta lotérica, sobretudo com os inúmeros sonhos a essa atrelados; a segunda, o enfrentamento do fanatismo esportivo, seja por uma modalidade, por uma seleção ou por um time.

Assim, este trabalho se inicia com uma compreensão do estado da arte da loteria esportiva no Brasil, quanto à competência legislativa exclusiva da União, e de operacionalização da atividade lotérica federal no país, que é exclusiva da CAIXA. O estudo prossegue com a análise de duas espécies então existentes, a Loteca e a Lotogol, com a abordagem específica de suas diferenças para, posteriormente, observar a tendência de evolução desse mercado.

Primeiramente, notou-se o processo de virtualização das apostas no mundo. Nesse aspecto, o Brasil recentemente mudou de patamar, a partir do lançamento das “Loterias Online da Caixa”, através da qual tornou possível a realização de apostas virtuais no país, em todas as espécies de loterias tradicionalmente realizadas de modo físico. Contudo, igualmente atrelada

---

<sup>213</sup> De acordo com a WLA (2014a, p. 6): “With rapid progress in technology development and the continued emergence of unregulated operators, it should be a priority to establish the legal basis for lotteries to provide the public with a safe and regulated gaming environment as alternative to unregulated and unauthorized sites”.

à inovação tecnológica, está uma modalidade de aposta denominada *gaming*, que tem estreita relação com os designados eSports, com potencial de geração de inúmeros danos graves aos jogadores, predominantemente crianças e jovens. Essa outra inovação decorrente da evolução tecnológica, entretanto, não tem abordagem expressa na vertente nacional.

Em um segundo tópico contextual importante, considerando também a tendência de loterias *on-line*, passou-se a analisar os problemas mais relevantes exclusivamente com relação às apostas em competições esportivas. Desse modo, observou-se a possibilidade de agravamento do transtorno comportamental decorrente da confluência do vício em jogo com o fanatismo esportivo (para além do vício em jogos virtuais), o que apontou para a necessidade de maior preocupação das autoridades com esse segmento. Não obstante, outro problema das loterias de prognósticos de competições seria a manipulação dos jogos, que se agrava em meios virtuais, por conta da escala que as apostas podem tomar, bem como da dificuldade de persecução punitiva.

Na sequência, o trabalho elegeu dois ordenamentos jurídicos internacionais nos quais houve alguns debates sobre a regulamentação das loterias, de um modo geral, com destaque para as esportivas. De início, verificou-se o ordenamento germano-europeu, para depois se analisar o norte-americano.

Inicialmente, foram comentados três casos originários da Alemanha, que foram decididos pelo Poder Judiciário alemão e pelo TJUE, como forma de chegar a certas conclusões. Dentre essas, pode-se destacar que, enquanto a corte constitucional alemã declarou a inconstitucionalidade do monopólio de alguns estados federados alemães em relação às loterias esportivas, o TJUE entendeu que o monopólio lotérico poderia ser justificável. Todavia, diante da exclusão do ordenamento jurídico alemão, passou-se a determinar a necessidade de autorização de agentes, inclusive em oferta de apostas virtuais, com vistas à atuação no país, mas dentro das regulamentações e dos limites

impostos. Por outro lado, não poderia uma necessidade de autorização prévia para a execução da atividade – que nunca fora concedida – manter o monopólio anteriormente existente em território alemão. Enfim, notou-se que a falta de atendimento dos regramentos administrativos de regulamentação da atividade de oferta de apostas, caso descumprida mera formalidade em processo não transparente de autorização, não poderia ensejar uma aplicação de medida criminal contra uma pessoa.

De outro lado, em razão do processo de virtualização das loterias ao redor do mundo e da falta de competência da União Europeia para legislar sobre a disciplina, a Comissão Europeia criou uma lista de recomendações para os Estados membros, com vistas à consecução de boas práticas no mercado lotérico *on-line*, incluindo-se a questão da responsabilidade social.

A seu turno, nos Estados Unidos, outros dois casos têm grande relevância para este trabalho. O primeiro, julgado no primeiro semestre do ano de 2018, trata de uma proibição genérica da existência de loterias esportivas naquele país, que ensejou um embate judicial. Como resultado, a Suprema Corte, utilizando-se de uma disposição em defesa do federalismo norte-americano, acabou por permitir a decisão dos estados pela liberação ou não do mercado de apostas em prognósticos de competições esportivas, não se restringindo apenas às antigas exceções normativas.

Contudo, um caso anterior, decorrente de uma alteração legislativa nos Estados Unidos, ensejou um debate na OMC acerca da violação das normas do livre-comércio. Trata-se da edição, em 2006, da UIGEA, que, sob o argumento da prevenção à lavagem de dinheiro, acabou por obstar o financiamento das loterias *on-line*. Por conseguinte, a OMC reconheceu, a partir de um painel, que os Estados Unidos tinham violado dispositivos de tratados de livre-comércio. Ou seja, que o dispositivo acerca do financiamento de lotéricas não deveria ser mantido pelos Estados Unidos.

Ao final, a partir do estado da arte observado no Brasil, do contexto de virtualização, da necessária preocupação com os problemas conexos à loteria esportiva, bem como das experiências internacionais, o trabalho suscitou algumas perspectivas futuras para esse segmento lotérico, nas vertentes interna, externa e de responsabilidade social.

No aspecto interno, entendeu-se pela manutenção da competência exclusiva da União para legislar sobre a matéria, por conta dos fatores relacionados à lavagem de dinheiro e à manipulação de competições, ao tempo que igualmente se concluiu pela existência de razões justificáveis para a CAIXA permanecer a ser a operadora exclusiva da Loteria Esportiva Federal no Brasil, sobretudo para o melhor enfrentamento da concorrência paralela (ilegal), predominantemente de origem internacional.

Por outro lado, no aspecto externo, alertou-se para a necessária atenção da CAIXA acerca da inevitável competição paralela, uma vez que o mercado virtual dificulta o combate do mercado clandestino. Assim, sugeriu-se a possibilidade de utilização de uma prerrogativa já existente na atual Circular CAIXA nº 823/2018, para a ampliação do rol de times e campeonatos a serem objeto de apostas. Esse fato, pois, pode atrair cada vez mais apostadores, que atualmente são muito mais conectados com os maiores times estrangeiros e com todas as maiores seleções do mundo. Além disso, suscitou-se a reformulação das modalidades lotéricas, para que fosse possível apostar em outros aspectos, como número de penalidades e ordem de marcação dos gols.

Ao mesmo tempo, como parte dessa preparação para a competição, o sistema lotérico nacional pode ofertar a possibilidade de o vencedor realizar o depósito financeiro de parte do prêmio em troca de benefício tributário, o que geraria benefícios para o apostador e para a formação de uma poupança direcionada ao investimento. Uma terceira sugestão, que suscita muita polêmica, seria a participação da CAIXA no mercado



internacional de loterias, desde que atendidas algumas imposições necessárias ao bom desenvolvimento da atividade.

Finalmente, no aspecto da responsabilidade social, apontou-se para a necessidade de formatação de um modelo próprio destinado à loteria esportiva, diante de suas inúmeras particularidades, utilizando-se das experiências anteriormente analisadas, bem como dos melhores parâmetros mundiais acerca da disciplina.



## REFERÊNCIAS

- ALVEZ, Rafael Andrés. *La venta anticipada de LAE, necesidad sin virtud*, in *Actualidad Jurídica Aranzadi*, vol. 812, jan. 2011, p. 5.
- BARBOSA, Allan Fuezi de Moura. A possibilidade de instituição de apostas virtuais pelas loterias estaduais no Brasil e as limitações decorrentes do ordenamento jurídico pátrio. In: SEAE (org.). *Prêmio Seae de Loterias – 2017*. Brasília: Esaf; Rio de Janeiro: FGV, 2018. Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e-premios/premio-seae/copy\\_of\\_premio-seae-de-loterias-2017/t1-3-1-allan-fuezi-007.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e-premios/premio-seae/copy_of_premio-seae-de-loterias-2017/t1-3-1-allan-fuezi-007.pdf). Acesso em: 14 out. 2018.
- BARBOSA, Fabiano Jantalia. Marco regulatório das loterias no Brasil: reflexões sobre o presente e contribuições para o futuro. In: SEAE (org.). *Prêmio Seae de Loterias – 2017*. Brasília: Esaf; Rio de Janeiro: FGV, 2018. Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e-premios/premio-seae/copy\\_of\\_premio-seae-de-loterias-2017/t1-1-1-fabiano-026.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e-premios/premio-seae/copy_of_premio-seae-de-loterias-2017/t1-1-1-fabiano-026.pdf). Acesso em: 14 out. 2018.
- BECKER, Gary S. Crime and punishment: an economic

- approach. In: BECKER, Gary S. *The economic approach to human behavior*. Chicago: The University of Chicago Press, 1990. p. 39-85.
- BELOFF, Michael J. Editorial. *International Sports Law Review*, n. 3, 2018.
- BOUDWAY, Ira; NOVY-WILLIAMS, Eben. The big bet on sports betting. *Bloomberg Businessweek*, p. 62-65, 16 Apr. 2018.
- BOTO, Alejandra. A new legislative framework for online gaming in Spain. *UNLV Gaming Law Journal*, Las Vegas, v. 4, p. 11-37, 2013.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 594, de 27 de maio de 1969. Institui a Loteria Esportiva Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 de maio de 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/De10594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/De10594.htm). Acesso em: 14 out. 2018.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 66.118, de 26 de janeiro de 1970. Regulamenta o disposto no Decreto-lei nº 594, de 27 de maio de 1969, que instituiu a Loteria Esportiva Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 de janeiro de 1970. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D66118.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D66118.htm). Acesso em 14 out. 2018.
- BRASIL. Medida Provisória nº 841, de 11 de junho de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública e sobre a destinação do produto da arrecadação de loterias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 de junho de 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv841.htm). Acesso em: 14 out. 2018.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Econômico. Portaria nº 11, de 30 de janeiro de 2008. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, n. 22, 31 de

janeiro de 2008.

BUENO, Eduardo. *Sorte grande: 50 anos das Loterias da Caixa Econômica Federal*. Porto Alegre: Buenas Ideias, 2012.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Circular nº 823, de 30 de agosto de 2018. Regulação das Loterias de Prognósticos Esportivos Loto X – Loteca e Loto XI – Lotogol. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, edição 169, Seção 1, p. 58, 31 de janeiro de 2018. Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39115259/do1-2018-08-31-circular-n-823-de-30-de-agosto-de-2018-39114983](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39115259/do1-2018-08-31-circular-n-823-de-30-de-agosto-de-2018-39114983). Acesso em: 14 out. 2018.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Programa de Jogo Responsável*. 2018b. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/jogo-responsavel/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 19 out. 2018.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Loterias Online completam 1º mês com quase metade do resultado esperado para 12 meses*. 24 set. 2018c. Disponível em: <http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=6584>. Acesso em: 18 out. 2018.

CARDOSO, Vicente de Souza; SILVA, Marcelo Resende de Mendonça e. Demanda por loterias no Brasil: um estudo econométrico. In: SEAE (org.). *Prêmio Seae de Loterias – 2017*. Brasília: Esaf; Rio de Janeiro: FGV, 2018. Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e-premios/premio-seae/copy\\_of\\_premio-seae-de-loterias-2017/t2-1-1-vice-010.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e-premios/premio-seae/copy_of_premio-seae-de-loterias-2017/t2-1-1-vice-010.pdf). Acesso em: 14 out. 2018.

CHAZKEL, Amy. Beyond law and order: the origins of the "jogo do bicho" in Republican Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies*, v. 39, n. 3, p. 535-565, Aug. 2007.

- CONSELHO DA EUROPA. *Convention on the Manipulation of Sports Competitions*. 18 Sept. 2014. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/sport/manipulation-of-sports-competitions>. Acesso em: 14 out. 2018.
- COMISSÃO EUROPEIA. Recomendação da Comissão n. 2014/478/UE, de 14 de julho de 2014, sobre princípios com vista à proteção dos consumidores e dos utilizadores de serviços de jogo em linha e à prevenção do acesso dos menores aos jogos de azar em linha. *JO L 214*, p. 38-46, 19 julho 2014.
- DEREVENSKY, J.; GUPTA, R. Internet gambling amongst adolescents: a growing concern. *International Journal of Mental Health and Addictions*, v. 5, n. 2, p. 93-101, 2007.
- DEREVENSKY, J.; MARCHICA, L. Fantasy sports wagering: is it a concern and does it require more regulation? *Gambling Law Review: Economics, Regulation, Compliance, and Policy*, v. 22, n. 1, p. 55-60, 2018.
- DURHAM, Steve; HASHIMOTO, Kathryn. *The history of gambling in America*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2010.
- DURÃES, Herbert Vieira. *Exploração de loteria pela União: relação jurídica de consumo e responsabilidade civil pela perda da chance do apostador*. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2012.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Congresso Nacional. Professional and Amateur Sports Protection Act (PASPA). *Public Law 102-559*. Washington, D. C., 28 out. 1992.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Unlawful Internet Gaming Enforcement Act, 2006. In: 31 United States Code, cap. 53, subcap. IV § 5361 et seq.
- GREAT BRITAIN GAMBLING COMMISSION (GBGC).

- Virtual currencies, eSports and social casino gaming: position paper.* March 2017. Disponível em: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/Virtual-currencies-eSports-and-social-casino-gaming.pdf>. Acesso em: 16 out. 2018.
- GREAT BRITAIN GAMBLING COMMISSION (GBGC). *Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming.* 17 Sept. 2018. Disponível em: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/International-gaming-and-gambling-declaration-2018.pdf>. Acesso em: 19 out. 2018.
- FINO, Patrícia; HINTZE, Helio. Jogada de Médiçi: o uso da loteria esportiva pelo regime militar brasileiro. *Revista do Laboratório de Estudos Urbanos do Núcleo de Desenvolvimento da Criatividade – RUA*, Campinas, SP, v. 23, n. 2, p. 267-289, dez. 2017.
- FRENTZ, Wolfgang Freiherr Raitz Von; MASCH, Christian L. Gambling, sports bets, games of skill, lotteries, entertainment games, gambling houses, amusement arcades and raffles in Germany: an overview about the latest developments of the German gaming law. *Entertainment Law Review*, v. 17, n. 7, p. 196-203, 2006.
- GOMES, Daniela Vasconcellos. A proteção dos consumidores-apostadores na comercialização das loterias: a imposição do dever de informar em busca do jogo responsável. In: SEAE (org.). *Prêmio Seae de Loterias – 2017*. Brasília: Esaf; Rio de Janeiro: FGV, 2018. Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e-premios/premio-seae/copy\\_of\\_premio-seae-de-loterias-2017/t2-2-1-daniela-004.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e-premios/premio-seae/copy_of_premio-seae-de-loterias-2017/t2-2-1-daniela-004.pdf). Acesso em: 14 out. 2018.
- GORSE, Samantha; CHADWICK, Simon. *The prevalence of corruption in international sport.* Report Gambling Association, 11 Nov. 2011. Disponível em:

- <https://www.egba.eu/pdf/Report-FINAL.pdf>. Acesso em: 16 out. 2018.
- GRIFFITHS, M. D. Gambling on the internet: a brief note. *Journal of Gambling Studies*, v. 12, p. 471-473, 1996.
- GUTIERREZ, J. M. Casino act: gambling's past and the casino act's future. *Rutgers Camden Law Journal*, n. 10, p. 269-321, 1979.
- HEITNER, Darren. Online gaming legalized In New Jersey and Virgin, others building virtual boardwalk empires. *Forbes*, 4 fev. 2014. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/darrenheitner/2014/02/04/is-online-gambling-virgin-on-new-territory-in-the-garden-state/>. Acesso em: 15 out. 2018.
- HILL, D.; RODENBERG, R.; FINAN, G.; KABURAKIS, A.; ZWEIG, S. The status of sports wagering. *Gaming Law Review and Economics*, v. 18, n. 1, p. 8-18, 2014.
- HUANG, J-H; JACOBS, D. F.; DEREVENSKY, J. L.; GUPTA R.; PASKUS, T. S. Gambling and health risk behaviors among U.S. college student-athletes: findings from a national study. *Journal of Adolescent Health*, v. 40, p. 390-397, 2007.
- HUMPHREYS, Brad R. *An overview of sports betting regulation in the United States*. Working Paper n. 17-31, West Virginia University, Nov. 2017. Disponível em: <http://business.wvu.edu/graduate-degrees/phd-economics/working-papers>. Acesso em: 11 out. 2018.
- INTERPOL; COMITÉ OLÍMPICO INTERNACIONAL. *Handbook on protecting sport from competition manipulation: INTERPOL IOC integrity in sport initiative*. Lausanne: COI, 2016.
- KIMURA, Herbert. As iniciativas de impacto social das loterias. In: SEAE (org.). *Prêmio Seae de Loterias – 2017*. Brasília: Esaf; Rio de Janeiro: FGV, 2018. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e>

- premios/premio-seae/copy\_of\_premio-seae-de-loterias-2017/t2-mh-herbert-kimura-029.pdf. Acesso em: 14 out. 2018.
- LAMONT, M.; HING, N.; GAINSBURY, S. Gambling on sport sponsorship: a conceptual framework for research and regulatory review. *Sport Management Review*, v. 14, p. 246-257, 2011.
- MARELLO, Lisa M.; CLIFTON, Gregg E.; BRONNER JR., Kevin M. The wait is over for legalized sports gambling in New York. July 2018. Disponível em: <https://www.jacksonlewis.com/publication/wait-over-legalized-sports-gambling-new-york>. Acesso em: 18 out. 2018.
- MUÑOZ, Simón. *La Unión Europea quiere compensaciones por la UIGEA*. 21 jun. 2007. Disponível em: <https://www.poker-red.com/noticias/union-europea-quiere-compensaciones-uigea>. Acesso em: 19 out. 2018.
- NEW JERSEY [State of]. 2012 Act. *N. J. Laws*, 2011.
- NEW JERSEY [State of]. 2014 Act. *N. J. Laws*, 2014.
- NUNES, Alynne Nayara Ferreira. A regulação nacional e as experiências estrangeiras com a exploração da loteria instantânea. In: SEAE (org.). *Prêmio Seae de Loterias – 2017*. Brasília: Esaf; Rio de Janeiro: FGV, 2018. Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e-premios/premio-seae/copy\\_of\\_premio-seae-de-loterias-2017/t1-mh-alyne-023.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e-premios/premio-seae/copy_of_premio-seae-de-loterias-2017/t1-mh-alyne-023.pdf). Acesso em: 14 out. 2018.
- OLIVEIRA, Luis Fernando Lima de. Semeando a sorte: regulação econômica, tributação e estímulo à poupança no mercado lotérico brasileiro. In: SEAE (org.). *Prêmio Seae de Loterias – 2017*. Brasília: Esaf; Rio de Janeiro: FGV, 2018. Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e-premios/premio-seae/copy\\_of\\_premio-seae-de-loterias-2017/t1-2-1-luis-](http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e-premios/premio-seae/copy_of_premio-seae-de-loterias-2017/t1-2-1-luis-)

- fernando-025.pdf. Acesso em: 14 out. 2018.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *ICD-11 for Mortality and Morbidity Statistics*. 2018. Disponível em: <https://icd.who.int/browse11/l1-m/en#/http%3a%2f%2fid.who.int%2fid%2fen-tity%2f1041487064>. Acesso em: 15 out. 2018.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). *United States: measures affecting the cross-border supply of gambling and betting services (AB-2005-1)*. 7 April 2005. Disponível em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/285abr\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/285abr_e.pdf). Acesso em: 19 out. 2018.
- PEREZ, Matt. From Unikrn to skin betting: how the Supreme Court's Sports Gambling Ruling Impacts Esports. *Forbes*, 15 May 2018. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/mattperez/2018/05/15/from-unikrn-to-skin-betting-how-the-supreme-courts-sports-gambling-ruling-impacts-esports/#75b6b312e319>. Acesso em: 14 set. 2018.
- RANGEL, Marcos Gomes. Reflexões e propostas sobre a distribuição dos recursos arrecadados pelas Loterias Caixa. In: SEAE (org.). *Prêmio Seae de Loterias*. Brasília: Esaf; Rio de Janeiro: FGV, 2018. Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e-premios/premio-seae/copy\\_of\\_premio-seae-de-loterias-2017/t2-3l-marcos-8.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/pesquisas-e-premios/premio-seae/copy_of_premio-seae-de-loterias-2017/t2-3l-marcos-8.pdf). Acesso em: 14 out. 2018.
- REICHE, Danyel. The prohibition of online sports betting: a comparative analysis of Germany and the United States. *European Sport Management Quarterly*, v. 13, n. 3, p. 293-314, 2013.
- SCOTT, Jason. Will the Supreme Court's ruling on sports betting change the game? *Athletic Business*, p. 10-11, Sept. 2018.
- SMITH, Chris. The 5 biggest winners (and one loser) in the



- Supreme Court Sports Gambling Decision. *Forbes*. 15 May 2018. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/chris-smith/2018/05/15/the-5-biggest-winners-and-one-loser-in-the-supreme-court-sports-gambling-decision/#d20cdbc1af0f>. Acesso em: 14 set. 2018.
- SMITH, Patrick. Gold Circle/Kenilworth Racing, a case of "horizontal" complements. *European Competition Law Review*, v. 35, n. 3, p. 99-102, 2014.
- STEWART-JONES, Hilary; MASON, Greg. FutGalaxy and "skin betting". *Entertainment Law Review*, v. 28, n. 5, p. 181-183, 2017.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula vinculante 2. Tribunal Pleno, *DJe* n. 78, 10 de agosto de 2007.
- THE ECONOMIST. *Shuffle up and deal: a special report on gambling*. July 2010. Disponível em: [http://www.economist.com/sites/default/files/special-reports-pdfs/16525248\\_0.pdf](http://www.economist.com/sites/default/files/special-reports-pdfs/16525248_0.pdf). Acesso em: 19 out. 2018.
- UNIÃO EUROPEIA. *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, de 30 de março de 2010, Jornal Oficial da União Europeia, nº C 326, de 26/10/2012, p. 47-390.
- UNITED KINGDOM. *Gambling Act 2005*. Disponível em: [https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/pdfs/ukpga\\_20050019\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/pdfs/ukpga_20050019_en.pdf). Acesso em: 16 out. 2018.
- VICENZO, José Eduardo Oliveira de. *Loteria esportiva: uma paixão de muitos*. Brasília: LGE, 2006.
- VILLENEUVE, Jean-Patrick. Acknowledging and addressing the issue of match fixing: the case of sport organisations. *European Journal of Risk Regulation*, v. 6, p. 633-637, 2015.
- WESSBERG, Göran. *Around the world in 80 games*. Gelterkinden: WLA/ Frefeldigital, 2015.
- WILLMANN, Gerald. *The history of lotteries*. California: Stanford University, Department of Economics, 1999.

- Disponível em: <http://willmann.com/~gerald/history.pdf>. Acesso em: 14 out. 2018.
- WORLD ESPORTS ASSOCIATION (WESA). *Code of conduct and compliance for teams and players*. 2016. Disponível em: <http://www.wesa.gg/wp-content/uploads/2017/04/WESA-Code-of-Conduct-Teams-and-Players.pdf>. Acesso em: 16 out. 2018.
- WORLD ESPORTS ASSOCIATION (WESA). *Homepage*. 2018. Disponível em: <http://www.wesa.gg/>. Acesso em: 16 out. 2018.
- WORLD LOTTERY ASSOCIATION (WLA). *WLA Discussion Paper: Sports integrity and lotteries*, Sept. 2014a. Disponível em: [https://www.world-lotteries.org/images/stories/WLS2014\\_rome/docs/WLA\\_Sports%20integrity%20and%20lotteries\\_14%20Okt%202014.pdf](https://www.world-lotteries.org/images/stories/WLS2014_rome/docs/WLA_Sports%20integrity%20and%20lotteries_14%20Okt%202014.pdf). Acesso em: 7 out. 2018.
- WORLD LOTTERY ASSOCIATION (WLA). *WLA Discussion Paper: online gaming for lotteries*, Sept. 2014b. Disponível em: [https://www.world-lotteries.org/images/stories/WLS2014\\_rome/docs/WLA\\_Online%20gaming%20for%20lotteries\\_19-November-2014.pdf](https://www.world-lotteries.org/images/stories/WLS2014_rome/docs/WLA_Online%20gaming%20for%20lotteries_19-November-2014.pdf). Acesso em: 7 out. 2018.

## JURISPRUDÊNCIAS

- ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. Acórdão Suprema Corte dos Estados Unidos, *Atlantic City Racing Assn. v. Attorney General*, 98 N. J. 535, 539-541, 489 A. 2d 165, 167-168 (1985). Disponível em: <https://law.justia.com/cases/new-jersey/supreme-court/1985/98-n-j-535-0.html>. Acesso em: 7 out. 2018.
- ESTADOS UNIDOS. Suprema Corte. Acórdão da Suprema Corte dos Estados Unidos, no caso *Murphy, Governor of New Jersey, et al. v. National Collegiate Athletic Assn.*

*et al.*, N. 16-476 (2018). Disponível em: [https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/16-476\\_dbfi.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/16-476_dbfi.pdf).

Acesso em: 7 out. 2018.

UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção), de 4 de fevereiro de 2016, processo C-336/14, *Sebat Ince*. Publicação oficial eletrônica ECLI:EU:C:2016:72.

UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção), de 8 de setembro de 2010, nos processos apenas C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 e C-410/07, *Markus Stoß* e outros. Publicação oficial eletrônica ECLI:EU:C:2010:504.

UNIÃO EUROPEIA. Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção), de 8 de setembro de 2010, no processo C-46/08, *Carmen Media Group Ltd contra Land Schleswig-Holstein, Innenminister des Landes Schleswig-Holstein*. Publicação oficial eletrônica ECLI:EU:C:2010:505.